

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE:
¿AVANZANDO HACIA UNA GOBERNANZA
PLURINACIONAL?

Verónica Figueroa Huencho

VERÓNICA FIGUEROA HUENCHO

Doctora en Ciencias de la Gestión por ESADE. Realizó sus estudios de postdoctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford en el área de políticas públicas indígenas. Profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. *Visiting scholar* en David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Ha sido directora de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, vicepresidenta del Senado Universitario de la Universidad de Chile y se ha desempeñado como consultora para el Forum Universal de la Culturas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros. Sus líneas de investigación principal son la gobernanza intercultural, las políticas públicas indígenas y la gestión pública intercultural.

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: ¿AVANZANDO HACIA UNA GOBERNANZA PLURINACIONAL?

INTRODUCCIÓN

El debate constitucional recién comienza. Sin embargo, ya han emergido con fuerza en la agenda conceptos como representatividad, autonomía, libre determinación, derechos y participación de los pueblos indígenas. Entre ellos el concepto de plurinacionalidad ha concitado mayor atención pues ha sido posicionado como un eje estructurante de la nueva Constitución Política que regirá nuestros destinos para las próximas décadas, buscando transformaciones sustantivas en torno al carácter de un Estado tradicionalmente asociado a la existencia de una sola nación. En ese sentido, las voces de los pueblos indígenas, que participan por primera vez como actores políticos en virtud de su pertenencia a naciones preexistentes, han mostrado la posibilidad de un nuevo diálogo, de una nueva forma de llegar a acuerdos, pero con importantes resistencias de sectores conservadores que ven en la discusión de la plurinacionalidad el peligro de la desaparición de la república.

En palabras de la constituyente Rosa Katrileo, representante del pueblo mapuche por escaños reservados, se trata de

un cambio de paradigma, que queremos que quede de manifiesto en la nueva Constitución y en la Convención, que es que aquí somos diversos pueblos, naciones preexistentes al Estado, y nosotros somos los soberanos, los que vamos a refundar o dar esta nueva institucionalidad del Estado¹.

¿Es posible avanzar hacia un Estado plurinacional? ¿Se comprenden los alcances de esta propuesta? ¿Cómo se conjugan los derechos de participación y representación dentro de un Estado plurinacional? ¿Cuáles son las transformaciones institucionales que debemos considerar para hacer efectiva la plurinacionalidad?

Una de las evidencias que han dejado los debates ha sido el desconocimiento respecto de este concepto, pero también la influencia que el modelo de Estado nación ha tenido para invisibilizar formas diferentes de reconocimiento y dar cabida al ejercicio legítimo de los derechos de los pueblos indígenas. La idea de la existencia

1. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/08/13/1029556/polemica-palabra-republica-convencion.html>

de una ciudadanía igualitaria y homogénea ha sido uno de los legados del Estado nación chileno. Si bien estos pueblos han tenido preexistencia en los territorios ocupados por estos Estados, han sido excluidos de los proyectos estatales y de construcción de nación, siendo obligados a incorporarse de manera forzada a los ideales de desarrollo social, económico, político y cultural promovido desde las élites criollas, que los identificaron como grupos «salvajes», «premodernos», «seres sin alma».

Es así como han sido los pueblos indígenas lo que han debido generar acciones para defender sus derechos fundamentales, como ocurrió con el pueblo selknam cuando el 7 de marzo de 2019 la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó un proyecto de ley que reconocía el genocidio ocurrido contra este pueblo sin reconocer la existencia de más de 200 personas que componían las ocho familias congregadas en la comunidad Covadonga Ona ni la personalidad jurídica que debieron conformar para concretar los informes y estudios que demuestran la existencia de descendientes del pueblo selknam sobrevivientes al genocidio perpetrado a fines del siglo XIX².

Esta herencia colonial, presente hasta nuestros días, debe ser superada para proponer nuevas formas de gobernanza pues los pueblos indígenas son hoy sujetos de derechos colectivos e individuales que demandan el lugar que les corresponde en la toma de decisiones, aportando con sus conocimientos y culturas a la construcción de una nueva gobernanza construida con ellos. Efectivamente las demandas de los pueblos indígenas han puesto de manifiesto los límites culturales de los enfoques liberales predominantes, así como la parcialidad con la que se han definido valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el pluralismo y la dignidad, creando sistemas políticos y administrativos estandarizados, uniformes y simétricos en nombre de la nación moderna (Requejo, 2013).

Por lo tanto la plurinacionalidad emerge como una alternativa que debe ser comprendida como parte de una propuesta de gobernanza mayor, que considere las instituciones, procesos y convenciones que una sociedad se entrega y que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones y cómo se responde a la variedad de intereses que existen en ella, especialmente desde los Estados. Los pueblos indígenas se han transformado en actores relevantes impulsando estrategias que desde los años noventa han presionado por cambios sustantivos, pero que en Chile se han encontrado con las trabas propias de un Estado unitario, centralista y con una importante concentración de poder a nivel presidencial (Mainwaring y Shugart, 2002).

2. <https://radio.uchile.cl/2019/03/14/comunidades-selknam-denuncian-al-estado-ante-la-onu-nos-estan-declarando-extintos/>

En el caso latinoamericano, sin embargo, han sido varios los gobiernos que han impulsado cambios en diferentes niveles y ámbitos, reconociendo en sus Constituciones Políticas a los pueblos indígenas o asumiendo el carácter plurinacional de sus territorios como es el caso de Bolivia, que se reconoce como un «Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario que reconoce el pluralismo cultural y lingüístico» (artículo 1). Asimismo reconoce la

existencia precolonial de las naciones y Pueblos Indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, garantizando su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (artículo 2).

El actual proceso constituyente en Chile puede aprender de esos procesos e incorporar aprendizajes que enriquezcan las definiciones a incorporar en la nueva Carta Magna. Pero ello requiere a su vez de una disposición a debatir, reflexionar y aceptar la existencia de otros modelos posibles de convivencia. Dada la exclusión estructural que el Estado de Chile ha tenido con los pueblos indígenas no se han enseñado conceptos diferentes a aquellos propios del Estado nación, y ello se refleja en las intervenciones de algunas y algunos convencionales. Por lo tanto, tenemos una oportunidad para educar y enriquecer el conjunto de alternativas a considerar para las nuevas reglas del juego.

En este artículo analizaremos el concepto de gobernanza en relación con la plurinacionalidad en un esfuerzo por incorporar nuevos y mayores elementos a la reflexión en torno a los contenidos de la nueva Constitución. Para ello en el siguiente apartado analizaremos el concepto de gobernanza y las principales aproximaciones para su comprensión. A continuación reflexionaremos en torno al concepto de plurinacionalidad y los alcances que proponen los pueblos indígenas para el caso chileno. Seguidamente abordaremos el concepto de gobernanza plurinacional y las dimensiones a considerar para avanzar hacia nuevas reglas de reconocimiento de derechos y de convivencia. Finalmente se entregará un conjunto de conclusiones orientadas a enriquecer la reflexión colectiva.

GOBERNANZA EN CONTEXTOS DE DIVERSIDAD: UNA NUEVA APROXIMACIÓN A LA CONVIVENCIA

En sociedades cada vez más diversas la gobernanza se ha convertido en una respuesta de los Estados para enfrentar nuevos problemas, los que se caracterizan por su complejidad y diversidad que hacen difícil que sus soluciones sean abordadas

solo desde los esfuerzos de los gobiernos de turno. Como señala Rhodes (1997), la gobernanza supone que el gobierno ha perdido su capacidad de gobernar de forma individual y que requiere involucrar a nuevos actores que favorezcan el bienestar de una ciudadanía que no puede considerarse como una entidad homogénea, sino más bien caracterizada por la diversidad de colectivos que la integran.

La caracterización de los problemas emergentes como el cambio climático, el agotamiento de los recursos, la movilidad de las personas entre Estados, la pobreza, las desigualdades, entre muchos otros, no puede ser definida ni abordada de manera unilateral por visiones hegemónicas que han incidido de manera importante en su aparición, sino que se requiere diversificar el abanico de posibilidades que minimicen los riesgos de profundizar en daños colectivos (Peters, 2011).

De esa forma la gobernanza es la interacción entre estructuras, procesos y costumbres que determinan cómo se ejerce el poder y se distribuyen las responsabilidades para responder a los problemas sustantivos de las sociedades actuales, relevando cómo se toman las decisiones y cómo la ciudadanía junto con otros actores pueden expresar y hacer valer su opinión. Constituye el proceso de definir objetivos colectivos, establecer prioridades políticas y aunar recursos y esfuerzos de una gran cantidad de actores diferentes y necesarios para alcanzar esos objetivos. Sin embargo, la gobernanza no se da en una *tabula rasa*, sino que también refleja costumbres, valores y adaptaciones de los Estados nación latinoamericanos (Olsen y Peters, 1996) que han privilegiado mecanismos uniformes y centralizados de participación y representación de los intereses ciudadanos como miembros de una nación homogénea (Sekher y Kattumuri, 2018).

Sin embargo, este tipo de modelos requieren la introducción de elementos que consideren la marginación estructural que los pueblos indígenas han tenido en las esferas del poder, así como la asimetría que tienen con otros actores que representan los principios de la cultura hegemónica. Por lo tanto, factores como la exclusión, la marginación, la discriminación, la existencia de grupos hegemónicos, entre otros, resultan importantes de analizar en el marco de la gobernanza, especialmente cuando se trata de sociedades diversas como aquellas en las que existen pueblos indígenas, las que más bien han privilegiado mecanismos uniformes y centralizados de participación y representación de los intereses ciudadanos como integrantes de una nación homogénea (Sekher y Kattumuri, 2018).

Considerando la diversidad en las sociedades representadas por los pueblos indígenas, la gobernanza debe considerar una representación de sus intereses, ya sea mediante la creación de organizaciones específicas, promoviendo la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, respondiendo a sus necesidades pero también adecuando el ejercicio del poder a los cambios que se han producido en el marco internacional de derechos, el que se convierte en parámetro para identificar

las brechas que aún persisten en nuestro actual modelo de gobernanza (Sheppard, 2004). Efectivamente la redefinición de las reglas del juego en Chile no se puede producir sin dar cuenta de los derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, punto clave para su tratamiento de nación, pues la gobernanza no es un concepto que se construye en el vacío.

En ese sentido también se deben considerar las propuestas que se sustentan en los conocimientos y cosmovisiones de los pueblos indígenas, entendidos como el conjunto o sistema de significados compartidos a través de los cuales se percibe e interpreta la realidad y que sirven de parámetro para valorar las decisiones y actuaciones para un determinado grupo, comunidad o pueblo (Gavarrete, 2012). Ello constituye un marco analítico sustantivo para identificar tensiones, vacíos e interpretaciones erradas desde los diseños políticos e institucionales occidentales, como el caso chileno.

Para Cornell et al. (2004), cuando se trata de pueblos indígenas la gobernanza supone el establecimiento de reglas definidas desde diferentes marcos epistémicos, culturales e incluso políticos de las cuales podamos depender para generar acciones coordinadas y alcanzar los objetivos propuestos, donde estas reglas son la pieza crítica del rompecabezas, pues si no son consensuadas y legitimadas es probable que la toma de decisiones y su implementación sean inconsistentes, conflictivas y difíciles.

En ese sentido, son tres los factores considerados cruciales: el ejercicio de la soberanía (poder real para que los pueblos indígenas puedan tomar decisiones); instituciones con capacidad para generar gobernabilidad (creando un ambiente propicio para compartir e implementar ideas, recursos y acciones desde las instituciones propias de los pueblos indígenas); y el «ajuste cultural» (entre las instituciones participantes y las culturas de los pueblos indígenas respecto de cómo la autoridad debe ser organizada y ejercida).

Sin embargo, estos factores no siempre son considerados como parte de las discusiones respecto de la gobernanza, sus alcances o sus estrategias de implementación, donde los pueblos indígenas han tenido problemas importantes para ser considerados actores relevantes desde sus propios conocimientos, propuestas y epistemologías (Kovach, 2005).

Por lo tanto, como hemos señalado, la gobernanza no puede ser tratada como un concepto neutro, pues para los pueblos indígenas el control de sus propios intereses (entendido como el ejercicio de su autonomía), gestionados en conjunto con instituciones de gobierno capaces, con procesos culturalmente apropiados y efectivos, resulta fundamental. En el marco de la discusión constitucional, y dados los antecedentes que ya hemos desarrollado respecto del nacimiento del Estado nación chileno, sin duda que son varias las dimensiones a considerar. De esa forma, la gobernanza debe ser entendida como un sistema que involucra a la política

misma en relación con su entorno, con las organizaciones y con los actores que participan, donde aun siendo entidades diferentes, con culturas distintas, sus actos y consecuencias están altamente entrelazados (Van der Steen et al., 2015).

Incorporar a los pueblos indígenas, por lo tanto, requiere necesariamente incorporar ajustes a los mecanismos y elementos a considerar, de manera de favorecer cambios reales. Sin embargo, también es importante considerar que la diversidad de los pueblos indígenas podría sugerir que no existe un solo concepto de gobernanza que se adapte a todas las circunstancias o contextos, lo que requiere una apertura para identificar dimensiones que puedan ser estables así como otras que requieran una adecuación territorial, ancestral o de otro tipo. Sin embargo, en contextos de pluralidad, pero de fuerte desigualdad y asimetría, resulta importante identificar las expectativas de los pueblos indígenas en torno a la gobernanza y los resultados de la misma (Eagleton-Pierce, 2011), pues las instituciones estatales evidencian también las relaciones de poder.

Es aquí donde el concepto de plurinacionalidad adquiere relevancia al caracterizar a la gobernanza y entregar parámetros para redefinir las reglas del juego considerando a los pueblos indígenas como parte de los actores válidos a considerar. Debido a que estos no han sido consultados sobre las decisiones de política, generalmente han debido expresar sus preocupaciones fuera de los canales formales, lo que no siempre ha incidido en la toma de decisiones final. Por lo tanto, los nuevos arreglos institucionales para promover un mayor reconocimiento de derechos o el avance hacia el ejercicio de sus derechos de autonomía, entre otros, deben ser discutidos tensionando los conceptos y aproximaciones tradicionales en torno a la gobernanza, algo que en el caso chileno no se ha vinculado necesariamente a la discusión en torno a la plurinacionalidad. A continuación nos referiremos a este concepto.

PLURINACIONALIDAD: ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

El reconocimiento de un Estado plurinacional implica superar las limitaciones de un Estado entendido como una sola nación y avanzar hacia un Estado que reconoce la existencia de las diferentes naciones que habitan el territorio (no solo la chilena), y donde algunas de ellas son preexistentes al Estado, es decir, se constituían como naciones aun cuando la institucionalidad no les reconoció ese estándar. De esa forma, la plurinacionalidad es un mandato que la ciudadanía le hace al Estado en virtud de la soberanía que recae en ella y que lo obliga a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social, político y cultural. Como señala

Cordero (2018), la plurinacionalidad en el Estado supone abandonar el principio de «legitimidad nacional» e incorporar el de «legitimidad plurinacional».

A diferencia de lo que supone el Estado nación (una nación única y homogénea que ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado), el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación sin que ello implique la ruptura del Estado como tal o la existencia de un Estado dentro de otro Estado. Más bien la plurinacionalidad es una invitación a pensar nuevas fórmulas de organización del Estado y de distribución del poder donde las voces de las naciones sean escuchadas. De esa forma, la plurinacionalidad no supone la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad.

La demanda por un Estado plurinacional, sin embargo, ha sido uno de los puntos con mayor resistencia planteados desde las actuales élites políticas, y así también se ha evidenciado en las discusiones y debates en torno a la Convención Constituyente. Si bien se trata de un concepto de larga data, su narrativa no ha sido visibilizada desde los espacios de debate público o de educación ciudadana, donde han sido los principios del Tratado de Westfalia los que han primado en la definición de la soberanía estatal, dejando fuera a las naciones como formas políticas y jurídicas de organización que no necesariamente tendrán un correlato en la conformación de un Estado. De hecho, en Canadá, España, Bélgica y la Confederación Suiza, entre otros, se han desarrollado experiencias de plurinacionalidad que permiten a las naciones que les habitan participar de la vida del Estado.

El principio de «un Estado, una nación» no solo ha afectado a los pueblos indígenas en Chile o Latinoamérica, sino también en otros contextos como es el caso del pueblo sami, donde la conformación de los Estados dividió a varias naciones. En el norte de Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia viven cerca de 40.000 personas que pertenecen a este pueblo, siendo una nación que se encuentra, por lo tanto, en cuatro Estados diferentes. En el caso de Noruega se han establecido sistemas de autogobierno sami que han permitido que conserven sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, con un Parlamento que funciona de forma paralela al Congreso noruego y con un distrito que se administra también de manera autónoma. Junto con ello también se han generado espacios para que puedan participar dentro de la vida del Estado noruego, favoreciendo la interrelación entre las naciones que forman parte de este Estado.

Se trata, por lo tanto, de la voluntad política para buscar y avanzar hacia formas nuevas de convivencia que respeten los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con lo establecido en el marco internacional de derechos, pues un Estado

plurinacional permite un ejercicio efectivo de la libre determinación y la autonomía de estos pueblos en los términos contenidos en la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, ratificada por el Estado de Chile en 2007.

Como señalamos al inicio de este artículo, los debates que se han producido al interior de la Convención Constituyente han sugerido que la plurinacionalidad es contraria o no es compatible con los principios defendidos desde el concepto de república. Sin embargo son precisamente los ideales republicanos los que deben ser repensados a la luz de la plurinacionalidad, buscando los puntos de encuentro entre ambos. Entre algunos de esos puntos que podemos utilizar para argumentar y defender la plurinacionalidad desde la propia visión occidental podríamos decir que si la idea de la república se asocia a la democracia, entendida como la representación del pueblo que eligen a sus gobernantes en elecciones libres,

- a. Un gobierno republicano es y debe ser un gobierno de todos y para todos.
- b. Las relaciones deben fundamentarse en la ley, lejos de la arbitrariedad.
- c. La búsqueda del bien común se debe dar en un ambiente de libertad.
- d. Debe existir un equilibrio e independencia de poderes, entre otros principios.

Entonces estamos frente a una concordancia más que a una tensión, donde un Estado plurinacional no contraviene dichos principios, sino que más bien nos invita a repensar cómo podemos hacer efectiva una representación de las diversidades que conforman el territorio de un Estado y cómo desde allí se favorece una mejor representación, una mejor distribución del poder y una mejor convivencia.

En ese sentido, un Estado plurinacional supone pensar en la instalación y el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones indígenas, lo que no es contradictorio con el reconocimiento de derechos individuales. Será necesario pensar cómo conviven ambos sistemas, lo que necesariamente pasa por revisar nuestra estructura institucional política y administrativa y los poderes del Estado, cuestiones que pueden ser resueltas a través de un sistema representativo como el que puede entregar un proceso constituyente.

Para ello podremos preguntarnos: ¿cómo representar los intereses de todas estas naciones? ¿Cómo asegurar su representación en los diferentes espacios públicos? ¿Cómo garantizar el pleno ejercicio de los derechos y de las libertades individuales de quienes pertenecen a naciones? En el caso de Chile, dicho reconocimiento podría quedar establecido como «Chile es un Estado plurinacional» o «Chile se reconoce como un Estado compuesto por una comunidad de naciones» o «La soberanía reside en el pueblo chileno y en los pueblos indígenas del país». Aquí las alternativas

y propuestas que surjan desde el mundo indígena son importantes y pueden aportar soluciones innovadoras.

En definitiva, la plurinacionalidad es una vía posible para repensar el Estado de Chile sin las limitantes que ha generado el modelo de Estado nación y que han derivado en una serie de conflictos por la falta de reconocimiento de los derechos legítimos de los pueblos indígenas. Un desafío será, por lo tanto, vincular la plurinacionalidad a la gobernanza con perspectiva intercultural, es decir, comprendiendo que el ejercicio del poder no puede ser entendido como prerrogativa del grupo nacional dominante, que las políticas asimilacionistas y excluyentes de construcción de sociedades deben ser reemplazadas por políticas de reconocimiento de derechos y ampliación de su participación política, y que se requiere dar cuenta de la injusticia histórica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas como parte de estrategias de reparación.

GOBERNANZA PLURINACIONAL: UNA NUEVA PROPUESTA PARA EL ESTADO

La gobernanza plurinacional podría ser definida como las reglas del juego que rigen la vida en una sociedad integrada por diferentes naciones y culturas, las que son definidas de acuerdo a criterios interculturales y que se expresan en reglas, normas e instituciones que buscan asegurar el desarrollo equitativo de todas ellas, favoreciendo el enriquecimiento mutuo, promoviendo instancias permanentes que aseguren la dignidad de todas y todos sus integrantes.

Para avanzar hacia una gobernanza de estas características es necesario cuestionar o tensionar diferentes principios, valores y posturas que han sido dados por sentados en un contexto de Estado nación y que sirvieron para justificar una forma de participación y representación ciudadana. Es así como el lenguaje abstracto y universalista que subyace a los valores liberales de libertad, igualdad y pluralismo ha contrastado, en términos prácticos, con la exclusión de múltiples grupos, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, desconociendo las exclusiones, discriminaciones e intersecciones que les afectan (Requejo, 2013). La visión neutral del derecho desde una perspectiva liberal ha funcionado en el papel, pero en la puesta en práctica se ha convertido en parte del problema, pues ha acrecentado las brechas entre las naciones originarias y las hegemónicas.

Tanto en la literatura académica como en la práctica política ha existido una tendencia recurrente a fusionar los conceptos de nación y Estado, considerando al mundo como un conglomerado de «Estados nación perennes» sin tener en cuenta que están contruidos históricamente y que en la actualidad la mayoría de los Estados son plurinacionales. Sin embargo, las teorías políticas clásicas liberales,

así como el constitucionalismo tradicional, fueron creadas en contextos sociales mucho más simples y homogéneos que las sociedades actuales.

En ese sentido, de acuerdo con Bevir (2010), los cambios en la composición de las sociedades actuales, así como la emergencia de nuevos actores en los espacios políticos plantean nuevos desafíos a las democracias, especialmente a la representación. Los conceptos de Estado nación y democracia se han visto tensionados por propuestas que buscan generar transformaciones estructurales a los términos de convivencia en las sociedades actuales, impulsadas de manera importante por los pueblos indígenas desde los años noventa en la búsqueda por convertirse en actores políticos con participación y representación plena en la vida de los Estados.

Máiz y Requejo (2005) sostienen que la dimensión liberal de la democracia debe incorporar elementos que permitan plantear una teoría liberal democrática de la nacionalidad y la cultura que asuma el hecho de que «una comunidad cultural o nacional incluye activa participación en la discusión que la crea» (Máiz y Requejo, 2005). Por lo tanto, las propuestas de los pueblos indígenas suponen la expansión de la democracia para incorporar en un solo Estado la autonomía y representación de sus derechos.

La democracia representativa ha sido un importante pilar en el pensamiento político del siglo XIX, incorporando en su narrativa principios como la libertad, el Estado y la nación para controlar la contingencia. El principio de la libertad sugirió que la democracia era algo así como el «resultado teleológico de la historia» (Bever, 2010). Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, sin embargo, la democracia no reconoce la dimensión de poder en la determinación de las mayorías versus las minorías, por lo que se hace necesario explorar otras formas de participación y representación que reconozcan el carácter colectivo de estos pueblos. La «corrección» de las limitaciones que la democracia representativa presenta frente a las demandas de reconocimiento y participación de los pueblos indígenas resulta de gran relevancia.

El principio de la nación sugería que los ciudadanos de una democracia tenían un bien común que guiaría su vida pública. Finalmente, el principio del Estado sugirió que este era la expresión de este bien común. Colectivamente, estos principios contribuyeron a una teoría de la política en la que la democracia representativa apareció como la expresión perfecta del bien común de una nación establecida dentro de un Estado, favoreciendo así la exclusión de grupos considerados minoritarios no solo en términos de magnitud, sino también respecto de lo que las naciones hegemónicas buscaron instalar.

Desde una perspectiva de representación la democracia detenta los valores de la igualdad política de las personas en el entendido de que todas gozan de los mismos

derechos y deben ser tratadas con la misma dignidad. Sin embargo, esa igualdad ha sido definida desde una perspectiva occidental que ha establecido aquello que se valora y que se considera moralmente deseable, definiendo desde un lugar hegemónico el rol que cabe a los pueblos indígenas en los espacios públicos y de poder. De esa forma la ciudadanía es vista a través del principio de igualdad que caracteriza el liberalismo, donde la democracia brinda igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo esa igualdad se ve afectada por la posición de mayoría de la nación dominante, la que tiene su identidad cultural, sus valores, sus principios y necesidades reconocidas por la institucionalidad del Estado al que modeló de acuerdo con su realidad.

Desde una perspectiva aplicada se entiende que un aspecto sustantivo del ejercicio democrático es el sufragio, que permite evidenciar la voluntad de la mayoría ciudadana, valorando asimismo la participación mayoritaria en los procesos electorarios. Sin embargo esta perspectiva resulta limitada a la hora de dar cabida a los grupos minoritarios o subrepresentados bajo las reglas democráticas, como ocurre con los pueblos indígenas.

Dados los imaginarios que el modelo de Estado nación ha instalado, la igualdad formal no considera la diversidad étnica de los pueblos indígenas y el rol que esa pertenencia étnica ha tenido en la distribución de derechos en la sociedad. La valoración de la democracia solo como un ejercicio electoral ha tendido a crear una supremacía de las mayorías y la mantención de grupos o colectivos que siempre estarán fuera de los espacios de poder, aun cuando estos tengan el estándar de pueblos o naciones preexistentes, como ocurre con los pueblos indígenas.

Por lo tanto resulta relevante considerar la dimensión del poder y la exclusión como parte del análisis en torno a la representatividad que busca asegurar la democracia, pues el principio de «un hombre, un voto» no incorpora la narrativa que surge desde los pueblos indígenas u otros colectivos minorizados o subalternizados que no han tenido la oportunidad de posicionar en igualdad de condiciones sus propuestas y demandas. Más bien ha servido para mantener los pilares del Estado nación, dificultando la introducción de modificaciones pues desde la perspectiva de las democracias liberales son estos valores, principios y comportamientos los que se consideran «naturales», racionales y que contribuyen a la idea del bien común. Sin embargo esto tiende a intensificar las injusticias que surgen producto de la exclusión, pues la acusación de los pueblos indígenas es que solo serán considerados iguales si participamos en el comportamiento cultural de la mayoría hegemónica.

Surgen desafíos al concepto de democracia pues la exclusión sigue estando presente para los pueblos indígenas. Si bien esto no se hace por la medida de la fuerza del Estado en contra de su representación o participación, sí se mantiene bajo mecanismos institucionalizados y legitimados a lo largo del tiempo, donde

el Estado nación ha tenido la oportunidad de madurar un proyecto que resulta complejo de cambiar, pues todo el entramado institucional ha servido de base para esa legitimación: los sistemas educativos, los mecanismos de participación política, la configuración y ejercicio del poder, entre otros.

En ese sentido, una respuesta práctica de los Estados ha sido promover la asimilación cultural y nacional de las minorías para lograr su «integración política». La consecuencia práctica en las democracias donde existen actores diferenciados como los pueblos indígenas ha sido su marginación en nombre de las nociones de «ciudadanía» y «soberanía popular del Estado», las que generalmente están sesgadas cultural y nacionalmente, y se interpretan a favor de las mayorías (Requejo, 2013).

Otro concepto que debe ser rediscutido desde una perspectiva de gobernanza plurinacional es la organización interna para dar cabida al ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, los cuales están establecidos en el marco internacional de derechos y contenidos en diferentes instrumentos, pactos y convenios que el Estado de Chile ha ratificado. Entre ellos, uno de los más relevantes es la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas (2007), el instrumento más amplio relativo a los derechos de los pueblos indígenas existente en el ámbito del derecho y las políticas internacionales, donde se recogen normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de estos, orientando a los Estados y pueblos indígenas en la elaboración de leyes y políticas que les afectan, especialmente en el establecimiento de medios para atender mejor sus reclamaciones.

Es así como en esta declaración se señala que «Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» (artículo 3), y que

“Los Pueblos Indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (artículo 4).

Asimismo, la libre determinación como derecho humano se consagra en dos pactos internacionales de derechos humanos fundamentales, adoptados por la ONU en 1966: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De esta forma, la autonomía constituye una demanda presente en la mayoría de las reivindicaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo, entendida como

un llamado a una mayor autodeterminación y autogobierno, ya sea dentro de los territorios indígenas ancestrales o a través de otros mecanismos que reflejen la migración forzada de estos pueblos a las zonas urbanas. Dada la naturaleza de la creación y los principios defendidos desde el modelo de Estado nación ha existido resistencia a la autonomía de los pueblos indígenas, pues se considera un derecho que puede atentar contra la soberanía estatal.

Por lo tanto, dados los efectos del Estado nación especialmente en la definición del territorio y la soberanía, un desafío para las sociedades actuales será encontrar espacios para la generación y ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas en aquellos territorios diferentes a los ancestrales, pues ese derecho se entiende como una prerrogativa de las naciones en cuanto tales, independientemente del lugar geográfico que ocupen. Si tenemos en consideración que los procesos migratorios de los pueblos indígenas fueron forzados por la acción del Estado, con mayor razón cabrá encontrar los espacios para el reconocimiento apropiado de los derechos legítimos de estos pueblos.

El derecho de determinación es fundamental para los pueblos indígenas porque les permite visualizar su propio futuro, establecer sus propios objetivos y tomar las decisiones necesarias que les permitan transformar esas visiones y objetivos en realidades. Esto se relaciona también con la participación en la toma de decisiones en la institucionalidad del Estado, donde la interculturalidad como principio es fundamental al invitarnos a encontrar nuevas formas de relación armónica a partir del reconocimiento y respeto de las diferencias para construir así un sistema que sea realmente democrático.

Aquí nuevamente debemos desmitificar la idea de que el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación solo se puede dar a nivel de Estado: las naciones dentro de estos Estados pueden ejercer ese derecho dentro de sus límites. De ahí que sea importante redefinir los alcances de ese Estado y el concepto de plurinacionalidad se torna relevante. Por lo tanto, como ocurre en el caso de Chile, donde dos o más naciones residen en un mismo espacio territorial y no es posible separarlas con criterios territoriales, se puede avanzar en el reconocimiento de derechos de diferente tipo.

Si bien se entiende que la Constitución no necesariamente deba zanjar los ámbitos específicos en los que se materializaría la autonomía, sí debiera consagrar ese derecho permitiendo que sean estos pueblos quienes tengan la atribución de resolver sus propios asuntos. De esa manera, la Constitución debe definir un mandato para la existencia de una ley posterior que defina aquellos ámbitos en los que será necesario consultar y tomar decisiones de carácter vinculante sobre diferentes asuntos (desarrollo, educación, cultura, etcétera), dando cabida al

ejercicio de una autonomía funcional. Asimismo debiera definir plazos para la implementación de espacios de autogobierno que avancen en el establecimiento de territorios con autonomía.

De esa forma, el reconocimiento constitucional desde un Estado plurinacional con autonomía (territorial y no territorial) permitiría avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos políticos, derechos de representación, de consideración de nuestros sistemas educativos, de derechos culturales o lingüísticos, en la relación con la naturaleza, y por qué no, en cambios al sistema judicial y la forma en la que reconoce las diferentes naciones que existen en este territorio. En ese sentido podríamos plantear que para los pueblos indígenas el pleno ejercicio de sus derechos individuales radica en el reconocimiento y goce pleno de sus derechos colectivos.

Estas formas de relación se deben dar en los planos políticos y administrativos procurando reconocer que las políticas públicas, así como los programas, planes y proyectos no pueden ser diseñados desde una lógica homogénea. De esa forma, la participación de los pueblos indígenas se debe dar en diferentes espacios para asegurar una mejor coherencia entre el diseño y la implementación de las decisiones.

CONCLUSIONES

La emergencia de los pueblos indígenas en el ámbito político es una oportunidad para repensar gran parte de las narrativas que han servido de base para legitimar un modelo de convivencia basado en la homogeneidad y la exclusión de aquellas culturas minorizadas. En muchos casos esto ha significado el despojo material e inmaterial de estos pueblos, la implementación de estrategias de asimilación o la normalización de prejuicios y estereotipos, siendo ajenos a los espacios de poder. Así, no han accedido a espacios de toma de decisión que les permitan posicionar sus demandas y propuestas de manera efectiva. Las expresiones de racismo mostradas por algunas y algunos constituyentes en sus intervenciones dan cuenta de la brecha que aún persiste, pero también de la importancia de abrir los espacios públicos para hacer visible «lo indígena».

En ese sentido, un nuevo relato en torno a una «gobernanza plurinacional» puede indicar un camino a seguir donde podamos repensar las reglas de convivencia sin exclusiones, con el objetivo de favorecer una gobernabilidad que incorpore a aquellos actores históricamente excluidos. El modelo de Estado nación ha influido en múltiples espacios y ha incidido en el escaso avance que Chile ha tenido en materia de derechos de pueblos indígenas, donde la Ley N°19.253 se entendió como una medida suficiente para dar respuesta a sus demandas, sin generar una agenda que permitiera avanzar en otras áreas de reconocimiento de derechos políticos o

nueva institucionalidad. Sin embargo, en contextos de pluralismo se hace necesario establecer una interpretación mucho más refinada que la ofrecida por los valores básicos del constitucionalismo tradicional, que ha encontrado en el liberalismo y sus principios de libertad, igualdad o dignidad gran parte de las excusas para no avanzar hacia un plurinacionalismo que plantea cambios estructurales.

Debemos cuestionarnos los conceptos y prácticas que han guiado nuestro devenir, las prácticas de la democracia, del ejercicio de la ciudadanía, de la valoración de la igualdad y el individualismo por sobre la equidad y el reconocimiento de lo colectivo. Hoy podemos hacer posible la emergencia de nuevas ciudadanía culturalmente diferenciadas, sustentadas en la autodeterminación como derecho legítimo de las naciones y pueblos indígenas, reconociendo nuestro derecho a participar activamente en la toma de decisiones de los gobiernos. Es necesario buscar nuevas formas de hacer política, de gobernar, de decidir en el marco de propuestas plurinacionales.

Una gobernanza plurinacional supone un hito en la historia de Chile y tenemos la oportunidad de formalizarla como un eje transversal en la nueva Constitución, la que regirá la convivencia de las nuevas generaciones, permitiendo un nuevo ejercicio de la democracia que avance hacia derechos colectivos, visiones comunitarias que relevan derechos de la tierra, la naturaleza, la interseccionalidad, la cultura, los derechos humanos, entre otros. No podemos seguir interpretando la plurinacionalidad como el derecho de los pueblos indígenas minorizados, sino más bien como una propuesta para toda la sociedad que permitirá incorporar conocimientos y cosmovisiones que se plantean como alternativas a modelos de desarrollo que han resultado insuficientes y que han acrecentado las brechas de desigualdad. De esa manera estaremos iniciando un camino hacia la interculturalidad.

REFERENCIAS

- BEVIR, M. (2010). *Democratic governance*, Princeton, Princeton University Press.
- CORDERO, S. (2018). *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*, FLACSO Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CORNELL, S., CURTIS, C. Y JORGENSEN, M. (2004). The concept of governance and its implications for first nations, *Joint Occasional Papers on Native Affairs*, 2.
- EAGLETON-PIERCE, M. (2014). The concept of governance in the spirit of capitalism, *Critical Policy Studies*, 8(1), 5-21.
- GAVARRETE, M. E. (2012). *Modelo de Aplicación de Etnomatemáticas en la Formación de Profesores para Contextos Indígenas de Costa Rica* (tesis doctoral no publicada), Universidad de Granada, España.
- KOVACH, M. (2005). Emerging from the margins: indigenous methodologies. En BROWN Y STREGA (Eds.), *Research as resistance: critical, indigenous and anti-oppressive approaches*, Toronto, Canadian Scholar Press.
- MAINWARING, S. Y SHUGART, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MÁIZ, R. Y REQUEJO, F. (2005). Introduction. En MÁIZ, R. Y REQUEJO, F. (Eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres/Nueva York, Frank Cass.
- PETERS, B. G. (2011). Governance as Political Theory, *Critical Policy Studies*, 5(1), 63–72.
- OLSEN, J. Y PETERS, G. (1996). *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.
- REQUEJO, F. (2013). Plurinational federalism and political theory. En LOUGHLIN, KINCAID Y SWENDEN (Eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- SEKHER, M. Y KATTUMURI, R. (2018). Understanding Governance as a Process. En SEKHER, M. Y KATTUMURI, R. (Eds.), *Governance and Governed Multi-country Perspectives on State, Society and Development*, Singapur, Springer.
- SHEPPARD, M. (2004). Representative Bureaucracy. En SCHULTZ, D. (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Nueva York, Facts of Life.
- VAN DER STEEN, M., SCHERPENISSE, J., VAN TWIST, M., Y HART, P. T. (2015). How to see failure: attempts by the inspectorate of education to detect and disarm failure in Dutch education policy, *Public Policy and Administration*, 30, 320-341.