

---

# VEREDAS

DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

# CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO ESPECIAL DE *ACCOUNTABILITY* SOCIAL<sup>1</sup>

**Leonardo Javier Castillo Cárdenas<sup>2</sup>**

Universidad de La Frontera (UFRO)

**Soledad Alejandra Morales Trapp<sup>3</sup>**

Universidad de La Frontera (UFRO)

**Danko Igor Jaccard Riquelme<sup>4</sup>**

Universidad de La Frontera (UFRO)

## RESUMEN

La Consulta Indígena es un mecanismo especial de participación para lograr consentimiento en la implementación de decisiones jurídicas y/o políticas que les afecten. Constituye la base del Convenio 169 de la OIT, pudiendo descubrir una dimensión de rendición de cuentas. El objetivo del trabajo es identificar elementos de *accountability* en la Consulta Indígena utilizando dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas provenientes del diseño particular de la Consulta Indígena y su implementación en Chile. Se presentan las categorías de *accountability* social existentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile distinguiendo su potencial dentro de la responsabilización social como mecanismo de participación ciudadana, utilizando la metodología del análisis documental de contenido. Como resultado, planteamos una matriz de análisis, concluyendo que la Consulta indígena para lograr constituirse efectivamente en un mecanismo de *accountability* social requiere de la mejora sustancial de los estándares normativos, así como de rediseños, reestructuraciones y articulación con otros mecanismos existentes. Lo

1 Este trabajo fue financiado por el Proyecto de Investigación DIUFRO DI19-0098 de la Dirección de investigación de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

2 Doctorando en Derecho Privado. Máster Universitario en Análisis Económico del Derecho. Magíster en Política y Gobierno. Académico Investigador, Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad de La Frontera. Abogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9587-2343> / e-mail: leonardo.castillo@ufrontera.cl

3 Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Académica Investigadora, Escuela de Derecho, Universidad de La Frontera. Abogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9648-8316> / e-mail: soledad.morales@ufrontera.cl

4 Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Master of Arts in Ethnicity and Multiculturalism. Académico e Investigador de la Universidad de La Frontera. Abogado. E-mail: danko.jaccard@ufrontera.cl

anterior sin perjuicio de otros factores que permitan de manera simétrica, de buena fe, un involucramiento activo e influencia efectiva en cada etapa.

**Palabras clave:** *accountability* social; consulta indígena; participación ciudadana; rendición de cuentas.

## **INDIGENOUS CONSULTATION AS A SOCIAL ACCOUNTABILITY MECHANISM**

### **ABSTRACT**

*The Indigenous Consultation is a special participation mechanism to obtain consent in the implementation of legal and/or political decisions that affects indigenous people. It constitutes the basis of ILO Convention 169<sup>th</sup>, being able to discover a dimension of accountability. This paper's objective is to identify elements of accountability in the Indigenous Consultation using two types of analysis categories: those extracted from the conceptual clarifications of accountability, and those concrete and explicit orientations from the particular design of the Indigenous Consultation and its implementation in Chile. The existing categories of social accountability in the current design of the Indigenous Consultation in Chile are presented, distinguishing its potential within social responsibility as a mechanism for citizen participation, using documentary analysis as work methodology. As results, this work proposes an analysis matrix, concluding that the Indigenous Consultation, in order to become an effectively mechanism of social accountability, requires a substantial improvement in normative standards, as well as redesigns, restructuring and articulation with other existing mechanisms. The foregoing notwithstanding to other factors that allow symmetrically, in good faith, an active involvement and effective influence at each stage.*

**Keywords:** *accountability; citizen participation; indigenous consultation; social accountability.*

## INTRODUCCIÓN

El Convenio n. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –en adelante “el Convenio” – fue adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el marco de la 76ª reunión, celebrada el 27 de Junio de 1989, en cooperación con el sistema de la Organización de Naciones Unidas. Este instrumento es fruto de un consenso entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo y en el ejercicio de su misión de promoción de la justicia social y los Derechos Humanos laborales, y busca aplicar medidas para superar la discriminación histórica que han sufrido estos grupos.

El Convenio constituye no solo el piso sino también el techo de los derechos indígenas en el derecho internacional, toda vez que es el único instrumento vinculante del Sistema de Naciones Unidas referente a pueblos indígenas y constituye el corolario de una larga lucha de las organizaciones indígenas en el seno de los órganos de las Naciones Unidas. Desde los años setenta a fin de obtener el reconocimiento a derechos colectivos diferenciados en función del grupo, se culmina con la revisión del Convenio n. 107 sobre “Poblaciones Indígenas” de 1957 y la dictación del Convenio n. 169 sobre “Pueblos Indígenas y Tribales” en su reemplazo en 1989.

Además, el Convenio hace referencia a diversos derechos relativos a los pueblos indígenas, fundamentándose en el respeto a las diversas culturas y formas de vida, reconociéndoles derechos colectivos, tales como el territorio, el trabajo, la salud, la seguridad social, la cooperación, la religión, las lenguas, al acceso a los recursos naturales, las instituciones tradicionales o el derecho consuetudinario. Derechos que pueden clasificarse en torno a 4 grandes ejes: derechos políticos o participativos, derechos a la tierra y territorio; derechos sociales y culturales y derecho propio. Entre los derechos políticos encontramos el derecho a la Consulta Indígena, la que constituye la piedra angular del tratado y su objetivo consiste el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus prioridades en el contexto de los procesos de desarrollo. Y es aquí, donde se consagra el principio fundamental de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre medidas y/o proyectos que les afecten, el cual se ve cristalizado en la institución de la Consulta Indígena.

En Chile, el Convenio constituye un largo anhelo de las organizaciones indígenas correspondiendo a uno de los ejes de la política indígena

comprometidos en el proceso de retorno a la democracia. Luego de un extenso proceso de tramitación legislativa, fue promulgado a través del Decreto Supremo n. 236 del año 2008, emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores, entrando en vigencia un año después de su aprobación por el Congreso, el 15 de Septiembre del año 2009. En virtud de este tratado internacional, obligatorio para todos los Estados que lo han suscrito, el Estado de Chile se obliga en tanto estas normas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico, a realizar procesos de Consulta Indígena cada vez que se decida implementar medidas (ya sea, de políticas públicas, legislativas o administrativas) susceptibles de afectar directamente a uno o más pueblos indígenas, adquiriendo este deber al ratificar el Convenio.

En el presente trabajo, trataremos de reconocer ciertas particularidades en la Consulta Indígena como mecanismo de participación con características especiales, que permiten que sea considerada también, un mecanismo de rendición de cuentas. De este modo, se buscará identificar los elementos de *accountability* que pudieran estar presentes en la Consulta. Para esto, se utilizarán dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas que provienen del diseño particular de la Consulta Indígena y cómo ha sido implementada en Chile. Así, se dará cuenta de las categorías de *accountability social* presentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile, distinguiendo qué potencial dentro de la responsabilización social tiene este mecanismo particular de participación ciudadana. Todo esto, utilizando la metodología del análisis documental de contenido de la regulación establecida y documentos que profundizan en las características, y principalmente, en la implementación de la Consulta Indígena en Chile.

## **1 LA CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En primer lugar, debe señalarse que toda forma de participación ciudadana es por definición política, debido a que “su ámbito de acción reside en el espacio público donde los sujetos y sus organizaciones interactúan con los diferentes niveles de gobierno”, a lo que se debe agregar que aquella se realiza con el fin de “intentar influir, orientar o modificar la toma de decisiones a favor de intereses colectivos, comunitarios o sectoriales”, y no sólo eso, sino que también con el objetivo de “ejercer algún grado de

supervisión y control sobre el quehacer gubernamental”, lo que en definitiva, viene a constituir el fundamento de los mecanismos de rendición de cuentas o *accountability* (CASAS, 2012, p. 61).

De este modo, de acuerdo a lo que plantea Isunza en Canto, ambos conceptos buscan enlazarse con el fin de establecer una nueva “forma de concebir las relaciones entre la sociedad y el Estado”, que se entiende como una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados. (CANTO, 2010, p. 231). El concepto de *accountability*, rendición de cuentas o responsabilización, para Isunza Vera (2004) evoca la “acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo”. Siguiendo a Insunza Vera (2004, p. 344), el uso de este término se relaciona con las nociones de enumeración y justificación, pero también con la idea de sanción como resultado lógico de las dos primeras, suponiendo “la creación de un mecanismo, que es más bien un interfaz, definido como un espacio relacional”. Es en este nuevo espacio relacional, donde los ciudadanos podrán llevar a cabo las acciones que comprende el *accountability* como forma de participación ciudadana.

Por su parte la Consulta Indígena, hace referencia al derecho de los pueblos indígenas a participar de la toma de decisiones, medidas o proyectos que los afecten directamente. Esto, a la vez, constituye un deber para los Estados como principio fundamental de gobernanza, desarrollo inclusivo, paz social, prevención y resolución de conflictos en el contexto de las relaciones interculturales, a fin de frenar la discrecionalidad del Estado en la formulación de políticas públicas que dicen relación con los pueblos originarios. De este modo, los conceptos de participación y consulta indígena se encuentran relacionados directamente, desde la propia conceptualización que propone el Convenio n. 169.

En este sentido, el Convenio n. 169 establece en su Artículo 6 (1), que los gobiernos deberán, al aplicar las disposiciones del Convenio, letra a) “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, agregando inmediatamente como letra b) la obligación de los gobiernos de “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de

otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. Por su parte, la letra c) insta la obligación de los gobiernos de “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. A lo que debe agregarse que, el Artículo 6 (2), establece como obligación para los gobiernos el que los procesos de Consulta Indígena llevados a cabo en aplicación del Convenio, “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

En consonancia con esta norma, el Artículo 7 (1) del Convenio señala que los pueblos indígenas deben “tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”, agregando que los pueblos indígenas deben tener el derecho “de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”, además del derecho a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo, lo que comprende al Estado en todas sus dimensiones, ya sea, nacional regional y local susceptibles de afectarles directamente”.

De este modo, para el Convenio n. 169, la participación de los pueblos indígenas no sólo debe ser unidireccional o reaccionaria, sino que, implica como objetivo que sean capaces de intervenir en las decisiones, programas, medidas y/o actividades que les afecten, incluso mencionando la facultad de ejercer control sobre las mismas, abriendo la puerta con esto al nivel más avanzado de *accountability*. De manera que, no sólo se trata de entregar y/o acceder a las solicitudes de información que realicen los pueblos indígenas o sus integrantes, sino que, del establecimiento de procedimientos que supongan un dialogo genuino entre partes en condiciones de simetría, siendo este el espíritu de todas las disposiciones del Convenio que versan sobre esta materia.

Lo anterior, también se ve reflejado en lo dispuesto en el Artículo 33 (1) del Convenio, donde se señala que aquella autoridad responsable del Convenio, “deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados”, agregando que debe asegurarse “que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño

de sus funciones”, complementando en el Artículo 33 (2), con el contenido obligatorio de dichos programas, los que no sólo deben incluir según señala la letra a), “la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio”, sino que también, de acuerdo a la letra b) “la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados”, retomando el concepto de control.

Es así como, la participación constituye un deber del Estado que emana no sólo de lo establecido por el Convenio n. 169, si no que también desde el legislador nacional. Así, el año 1993 al entrar en vigencia la Ley n. 19.253 que “Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”, más conocida como “Ley Indígena”, establece un “Título V”, denominado “sobre la participación”, que en su párrafo 1º: “De la Participación Indígena”, compuesto por los Artículos 34 y 35. De este modo, se consagra el derecho a que las opiniones de las organizaciones indígenas sean escuchadas y consideradas por parte de los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial cuando se traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, indicando además que aquellos “deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios”. Ambos Artículos, hoy deben leerse en el sentido que expresa el Artículo 6 del Convenio n. 169<sup>5</sup>.

Por su parte, en materia ambiental de acuerdo al Artículo 4º inciso 1º de la Ley n. 19.300 “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente” de 1994, el legislador estableció como deber del Estado, el fortalecer la participación ciudadana, entendiéndose como un principio fundamental en ambas legislaciones. En este sentido, del Convenio n. 169 no sólo emana la obligación de implementar sus disposiciones de buena fe, sino que también la obligación de ser garante de que los Pueblos Indígenas participen de los procesos y decisiones que los involucran, particularmente a través de la Consulta Indígena. Lo anterior, en tanto la mayoría de las disposiciones del Convenio hacen hincapié en que los procesos de planificación, coordinación, ejecución y evaluación de cualquier medida y/o decisión que se adopte, deben serlo en colaboración con los Pueblos Indígenas, para lo cual

5 Varios autores, sostienen que, atendido el rango superior del Convenio n. 169 de la OIT, éste viene en modificar, complementar e incluso derogar, ciertas disposiciones de la Ley n. 19.253 (Ley Indígena), entre ellas las arriba citadas, las cuales deben ser entendidas bajo el prisma del Artículo 6 del Convenio en lo atinente a la Consulta Indígena. Transformándose en un mandato y no en una recomendación la obligación de participación como lo establecen los artículos de la Ley n. 19.253.



los Estados signatarios deben establecer mecanismos de participación y consulta que resulten adecuados de acuerdo a las costumbres y valores de los propios Pueblos Indígenas.

De esta manera, se consagra que la participación constituye la piedra angular del Convenio n. 169, en tanto, sin la garantía e implementación de este derecho no es posible la aplicación del resto de los derechos que consagra dicho instrumento internacional. Esto no es muy lejano a lo que ocurre en las democracias modernas, donde la participación ciudadana también se constituye en un principio fundamental para la gobernanza y el desarrollo sostenible e inclusivo que necesariamente debe permear el Estado en todas sus dimensiones, desde la nacional hasta los niveles locales. En un sentido similar, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo decimonoveno señala que:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (NACIONES UNIDAS, 2008).

A nivel reglamentario operativo, el deber de consulta se encuentra regulado en el Decreto n. 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social que Aprueba el Reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del Artículo 6 n. 1, Letra a) y n. 2 del Convenio n. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, conocido como “Reglamento General de Consulta”, establece las etapas del procedimiento indicando que aquellas son “planificación del proceso de consulta; entrega de información y difusión del proceso de consulta; deliberación interna de los pueblos indígenas; diálogo y, sistematización, comunicación de resultados y término del proceso” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 377), reafirmando que la deliberación y el diálogo como componentes participativos son imprescindibles.

Del mismo modo, cabe señalar que el Decreto n. 40 del Ministerio del Medio Ambiente del año 2013, en el cual se contiene el Reglamento para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se indica en el artículo 83 que las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo corresponde “establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad”. También se establece que para la implementación de dichos mecanismos el Servicio “podrá solicitar la colaboración de los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental o con competencia en materia de desarrollo comunitario, social o indígena

y/o de participación ciudadana”. Además, “el Servicio deberá realizar actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación, con la finalidad de que ésta conozca el procedimiento de evaluación ambiental, los derechos de los cuales disponen durante él, el tipo de proyecto o actividad en evaluación que genera la participación y los principales efectos de dicha tipología”. De este modo coincidimos con Lepe que “el Servicio de Evaluación Ambiental se encuentra habilitado normativamente para diseñar procedimientos particulares, caso a caso” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 377), de manera que el llamado a respetar, promover e implementar la participación como un deber del Estado, también se materializa a través de la creación de nuevos procedimientos de participación.

Finalmente, se debe aclarar que, por una parte, para efectos de procedimiento muchas veces se hacen diferencias entre ambos conceptos, sin perjuicio de que en cierta normativa se establecen las prerrogativas que comprende la participación ciudadana, entre las que se encuentran los derechos al acceso a la información y conocer los procedimientos, a formular observaciones y obtener respuesta fundada sobre ellas. Por otra parte, existen diferencias con la Consulta Indígena, en tanto ésta se encuentra regida por ciertos principios buena fe, procedimiento apropiado, carácter previo, libre e informado. Sin embargo, al definirla como un mecanismo que busca “facilitar la participación informada de los grupos humanos específicos afectados, permitiéndoles influir en forma efectiva”, la directa relación entre ambos conceptos es innegable.

Otra cuestión que también es necesario mencionar es el carácter no vinculante de la Consulta Indígena. Ello provoca una serie de dificultades tanto respecto de la no validación por parte de la comunidad consultada, la autoexclusión de los procesos, y la sensación de que se está frente a una *mise en scène*, más que frente a un procedimiento necesario, regulado y que además está sujeto a los principios señalados a marras.

Se agrega que, es posible encontrar esta relación que podría calificarse como de género a especie, si se analiza la reglamentación de la Consulta Indígena contenida en ciertas instituciones, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de donde se desprende que “nada obstaría a que un mismo estudio de impacto ambiental diera origen tanto a una etapa de participación ciudadana como a un proceso de consulta indígena, en

forma paralela” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 378-380), esto debido a que ambos mecanismos buscan materializar la efectiva participación de los involucrados en las decisiones intentando que se logre un determinado nivel de incidencia en las mismas.

En este sentido, la participación contemplada en el Convenio n. 169, tiene un carácter diferencial, toda vez que se encuentra dirigida a incorporar en el proceso de toma de decisiones a colectivos que históricamente se encuentran fuera de los ámbitos tradicionales de participación. Por esto, en este nivel se debe necesariamente, tener en consideración esta dimensión, debiendo adaptarse a la cultura, la cosmovisión y los procedimientos propios de los Pueblos Indígenas, siendo la buena fe un elemento central en el desarrollo de la misma. Así, huelga tener presente que la Consulta Indígena busca en último termino la obtención de un consentimiento previo, libre e informado de los Pueblos Indígenas frente a la formulación de políticas desde el Estado.

Además de la Ley Indígena, la Ley n. 19.300, el Decreto n. 66 de 2013 y el Decreto n. 40 de 2013 ya señalados, en enero de 2020 se presentó el “Proyecto de reforma constitucional que incorpora la consulta indígena al texto de la Carta Fundamental” identificado con el Boletín n. 13169-07 iniciado en moción parlamentaria en el Senado encontrándose actualmente en su primer trámite constitucional, sin urgencia. La moción pretende incorporar al inciso primero del Artículo 5º de la Constitución Política la consulta a los pueblos indígenas como ejercicio de la soberanía<sup>6</sup>. Otra iniciativa, también reciente, ingresada en marzo de 2020, es la que busca suspender los plazos establecidos en la Ley n. 19.300 para que los organismos competentes realicen procesos de participación ciudadana, así como de consulta indígena, y se pronuncien sobre las declaraciones y estudios de impacto ambiental, mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe o sus prórrogas. Esta moción, ingresada en la Cámara de Diputados, está identificada con el Boletín n. 13349-12, no cuenta con urgencia y se encuentra hoy archivada.

## **2 CONSULTA INDÍGENA Y *ACCOUNTABILITY SOCIAL***

Es posible determinar ciertas características que permiten que los mecanismos de participación puedan ser considerados, a la vez, mecanismos

<sup>6</sup> El texto propuesto de ser aprobado quedaría del siguiente tenor: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, de la consulta a los pueblos indígenas reconocidos por la ley, cada vez que el Estado afecte sus intereses también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

de rendición de cuentas, de modo que, a continuación, se buscará identificar los elementos de *accountability* que pudieran estar presentes en la Consulta Indígena. Para esto, se utilizarán dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas que provienen del diseño particular de la Consulta Indígena y de la normativa que ha regulado su implementación en Chile. Así, se dará cuenta de las categorías de *accountability social* presentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile, distinguiendo qué potencial dentro de la responsabilización social tiene este mecanismo particular de participación ciudadana, desde donde se podrán proponer rediseños, reestructuraciones e incluso, articulaciones con otros mecanismos que puedan contribuir a que la Consulta Indígena cumpla los fines para los que fue concebida originalmente.

En primer lugar, se debe señalar que el control que realiza la ciudadanía sobre las actuaciones de sus gobernantes a través del *accountability*, puede clasificarse de distintas maneras y así, de acuerdo cómo opera y a la relación que existe entre quienes participan de él, se puede distinguir, siguiendo a Guillermo O'Donnell (2004), entre controles horizontales y verticales, donde *accountability* horizontal remite a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado, realizándose la vigilancia a partir de contrapesos institucionales a través de los cuales otras agencias del propio Estado monitorean a diferentes autoridades, tratándose de un mecanismo intra-Estado, donde aquel se vigila a sí mismo (NATAL MARTÍNEZ, 2006). Es lo que se conoce como división de poderes o sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) originado en el liberalismo político (MARAVALL, 2003, p. 174).

También, existe el *accountability* diagonal que hace referencia a un control que se produce desde la cooperación entre ciudadanos (de manera individual u organizados) e instituciones con mandato específico para ejercer control sobre la gestión del gobierno, como ocurre en el caso chileno con la Contraloría General de la República, esto es, instituciones encargadas de la rendición horizontal de cuentas por mandato o rendición de cuentas asignada y de esta forma supervisan la gestión pública y política (GARCÍA, 2014). Por su parte, el *accountability* vertical, describe una relación entre desiguales, haciendo referencia al control que ejerce la ciudadanía, de modo que, es la sociedad quien controla las acciones del Estado (ISUNZA VERA, 2003). Para O'Donnell (1998 *apud* CANTO, 2010, p. 241), este tipo de *accountability* se conforma de mecanismos de

control provenientes de variadas fuentes, tales como las elecciones, las demandas sociales, o los medios de comunicación que hacen visibles las demandas y los actos ilícitos de las autoridades públicas.

Así, los autores mencionan al voto de los electores, la labor de las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación como instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal, clasificándolos como parte de la segunda vertiente: la rendición de cuentas vertical (UGALDE, 2002). Dentro del *accountability* vertical, se distinguen tres clases: interna, electoral y social, haciendo referencia, en el primer caso, a un tipo de control burocrático o hacia abajo, correspondiente a aquel que ejercen políticos electos a las jefaturas de la burocracia hacia quienes se ha delegado la implementación de las políticas públicas y, junto con ello, se refiere a los casos en que los niveles superiores de la burocracia ejercen control administrativo hacia los inferiores jerárquicos, orientándose a que los “principales” logren controlar a sus “agentes”, con el fin de alcanzar la eficiencia en la gestión pública (GARCÍA, 2014, p. 291).

Por su parte, el *accountability* vertical electoral hace referencia a las elecciones como mecanismo para materializar la responsabilidad de los gobiernos (DWORAK, 2003, p. 45), las que además se constituyen en dispositivos de representación y operan como *accountability* hacia arriba (GARCÍA, 2014, p. 291). Cabe señalar que O’Donnell (2004) consideraba que las elecciones constituían el mecanismo de *accountability* vertical por excelencia por la trascendencia de las elecciones como forma de control desde la ciudadanía, donde las sanciones se ejercen al no reelegir al partido en el gobierno o castigando a un representante negándole un segundo periodo.

Hoy en día sabemos que la participación de los ciudadanos (no sólo entendida como control) se extiende mucho más allá del voto, y es allí donde nace el concepto de *societal accountability* acuñado por Peruzzotti & Smulovitz (2002), el cual se enmarca dentro del *accountability* social vertical. Este tipo de control, señalan los autores, se encuentra conformado por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación, descansando en medidas basadas en la crítica moral y pública (UGALDE, 2002, p. 32). Dworak (2003, p. 46) las describe como “acciones de participación ciudadana institucionalizadas, orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones que promueven la rendición de cuentas”. En este sentido, las sanciones se constituyen en “exhibir y descalificar al gobierno por determinadas

acciones”, pudiendo evolucionar hacia un castigo en las urnas (UGALDE, 2002, p. 32-33). Del mismo modo, se constituye en una sanción el hecho que la participación organizada puede ejercer presión para que se tome una determinada decisión pública (DWORAK, 2003).

A lo que debe agregarse que, las acciones de rendición de cuentas vertical pueden, en un periodo posterior, detonar la vigilancia horizontal, en tanto ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios, dado que las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones dirigidas a denunciar y dejar en evidencia a aquellos funcionarios públicos que han faltado a la honestidad, probidad o transparencia (UGALDE, 2002). De este modo, la *societal accountability*, conceptualizada también como rendición de cuentas social, *social accountability*, auditoría, control o contraloría social, hace referencia al “conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público” (CUNILL GRAU, 2009, p. 5).

Respecto del concepto de *accountability* y su aplicación, existen diversos tipos de control sobre las actuaciones estatales, los que pueden agruparse dependiendo de quien lo ejerce y del nivel de profundidad que alcanzan, en tanto, que los mecanismos de participación sean diseñados para obtener la opinión de los sujetos, ciertamente no tiene los mismos efectos que si son diseñados como espacios de deliberación, cooperación y concertación entre el Estado y la sociedad (CUNILL & GAC, 2013). Así, en relación a su nivel de profundidad, se distinguen tres dimensiones básicas; en primer lugar, una informativa, que como su nombre lo indica, busca saber qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos transparentando información mediante la narración de acciones y resultados, entregando datos relevantes relativos a la gestión realizada.

En segundo lugar, una dimensión explicativa, también denominada argumentativa, en tanto en ella se justifica lo hecho o por hacer, entregando razones, reflexiones y juicios, enunciándose justificaciones por las acciones y resultados obtenidos, en este nivel es posible evidenciar el proceso denominado *answerability* o responsabilidad, en el cual los ciudadanos tienen el derecho a exigir cuentas, a escrutar e interrogar a quien rinde cuentas y pedirle explicaciones y razones de sus decisiones, de modo que implica exigir a quien rinde cuentas que justifique sus actos: debe argumentar qué ha hecho y por qué lo ha hecho, y en consecuencia, de acuerdo a Tsai (2011 *apud* GARCÍA, 2014, p. 305) “este nivel requiere la existencia del nivel

informativo porque es necesaria la transparencia respecto a las acciones de quien rinde cuentas”.

Por último, una dimensión exigitiva, que de acuerdo a Schedler (1999 *apud* OLVERA & ISUNZA VERA, 2004, p. 344) “es aquella a la que le corresponde reconocer lo correcto y/o sancionar aquello que resulte erróneo”, vinculándose por ello a la coacción y al castigo, en tanto en esta dimensión los ciudadanos no sólo pueden evaluar el desempeño de sus gobernantes, sino que además pueden ejercer el derecho a establecer sanciones proporcionales en correspondencia a la evaluación de ese desempeño y los políticos y burócratas deben asumir las consecuencias de sus actos (GARCÍA, 2014, p. 305).

Habiendo realizado estas precisiones conceptuales previas, se procederá a realizar un análisis del potencial de *accountability* vertical social que presenta la Consulta Indígena en su configuración e implementación en la legislación chilena. En este sentido, desde las categorías del *accountability* social, efectivamente es posible aplicar un control social vertical a través de este mecanismo, en tanto, está dirigido a la participación de los ciudadanos pertenecientes a los Pueblos Indígenas.

En cuanto al nivel de profundidad que es posible alcanzar a través de su implementación, con la Consulta Indígena es posible lograr el nivel justificativo, esto es, que las autoridades rindan cuentas y los ciudadanos pidan explicaciones sobre lo decidido y/o ejecutado. Este mecanismo, no alcanza el nivel considerado “ideal”, correspondiente al nivel exigitivo, en tanto no es posible remover de sus funciones a algún agente que no realice sus funciones, al menos no directamente a través de los procesos de Consulta Indígena. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de suspender el proceso en conformidad a las reglas del Convenio n. 169 y del Decreto Supremo n. 66 del Ministerio de Desarrollo Social.

Analizando las categorías que surgen desde el diseño e implementación de la Consulta Indígena en Chile, se trata de un mecanismo altamente flexible, dado que, la convocatoria puede realizarse desde los órganos del Estado que la implementan y también desde la ciudadanía involucrada (pueblos indígenas). Lo mismo acontece con las temáticas a tratar, las que perfectamente pueden ser definidas en conjunto entre el Estado y los pueblos indígenas involucrados siendo su límite que se trate de materias susceptible de afectarles directamente. En este sentido, hablamos de “pueblos indígenas involucrados”, para señalar que los participantes pueden ser todos y corresponde su definición a los mismos indígenas quienes deberán

participar a través de sus organizaciones representativas según sus costumbres y valores, de manera que también en este punto, el mecanismo presenta amplia flexibilidad, lo que se refleja en que puede adaptarse a cualquier situación contingente que pueda presentarse durante su ejecución.

En cuanto al control de la burocracia que podría ejercerse a través de este mecanismo, si bien se contempla entre sus fines el control de la ejecución de las medidas que se implementan, no existe claridad en cuanto a que esto pueda extenderse a controlar la burocracia que ejecuta dichas medidas, de modo que no se puede afirmar que esto pueda ocurrir eventualmente, sin perjuicio del derecho de los Pueblos Indígenas a invocar la Consulta según su iniciativa en aquellos casos que ésta no sea realizada por el Estado o sus organismos. En lo que respecta al producto y/o resultados que surgen de este mecanismo, se busca arribar a acuerdos y consensos en las decisiones e implementación de medidas, de modo que proyectando el potencial que se ha evidenciado en este mecanismo, puede ser posible implementar medidas que sean efectivamente participativas y de trabajo cooperativo toda vez que lo que se busca es que los indígenas sean participes “en su elaboración y ejecución, es decir participes reales en los beneficios del proyecto o medida [...]” (ANAYA, 2016, p .28) . A continuación, se presenta un cuadro en el que se resume el análisis anteriormente realizado:

**Tabla 1** – Análisis consulta indígena como mecanismo de *accountability* social

Origen	Categoría	Descripción	Resultado
Desde el <i>accountability</i> social	Tipo de control	Vertical social	Los llamados a participar son los ciudadanos (pueblos originarios)
	Nivel de profundidad	Nivel justificativo	Se pueden justificar y pedir cuentas sobre ciertas decisiones
	Convocatoria	Ambos y todos	La convocatoria y las temáticas a tratar pueden (deben) ser definidas en conjunto Convocatoria universal (organizaciones y personas indígenas)
	Participantes	Cualquier persona	No existe definición previa, por lo que, es abierta
	Flexibilidad	Muy flexible desde su diseño	Es flexible, pudiendo adaptarse a situaciones contingentes que puedan ir surgiendo



Desde el <i>accountability</i> social	Forma de control de la burocracia	Se contempla entre sus fines el control de la ejecución de las medidas	Podría extenderse a la burocracia que las ejecuta (no es tan claro)
	Momento de la política	Puede ejercerse control en todas las fases de la medida (ex ante y ex post)	Puede ejecutarse en cualquier período de tiempo
	Producto y/o resultado	Acuerdos	Consensos en las decisiones e implementación de medidas

Fuente: elaboración propia.

### 3 LA CONSULTA INDÍGENA COMO ELEMENTO DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y LOCALES: LA AFECTACIÓN DIRECTA

Ciertamente, el derecho a la Consulta de los pueblos indígenas puede transformarse en un efectivo mecanismo de participación y rendición de cuentas en relación con la formulación de políticas públicas con un enfoque de pertinencia cultural. Sin embargo, ello requiere un esfuerzo significativo desde el Estado en miras a cumplir los estándares internacionales de consulta. Lo anterior, implica una rendición de cuentas más específica y particular, pues el Convenio n. 169 establece un estándar más alto de participación que aquella que no involucra a los pueblos indígenas. Esto añade una exigencia adicional a los órganos del Estado al momento de implementar la medida administrativa o legislativa.

Huelga recordar que la participación es uno de los principios inspiradores del Convenio n. 169 y también, de la Consulta Indígena, la cual tendrá lugar cada vez que el Estado adopte medidas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, sean estas medidas legislativas o administrativas. Dicha obligación, se extiende a todos los órganos de la administración del Estado y no exclusivamente al órgano de gobierno, sino al Estado en su conjunto, ya sea a nivel central, desconcentrado o descentralizado. Dicho de otra forma, abarca desde el órgano ejecutivo, el órgano legislativo y también, se extiende a los gobiernos regionales y locales, como son las intendencias, gobernaciones y municipalidades.

El Decreto Supremo n. 66 es claro en señalar que el deber de consulta se “aplica a los ministerios, las intendencias, los gobiernos regionales, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la

función administrativa”. Lo que entrega un amplio margen de utilización de esta salvaguarda en la formulación de políticas públicas e incluso en la definición de las prioridades de desarrollo en todos los ámbitos de la administración del Estado. Sin embargo, la transformación de la Consulta Indígena en un mecanismo efectivo de participación indígena y *accountability* requiere un rol activo de los Pueblos Indígenas durante el proceso y su presencia en el desarrollo de todas las etapas. Se deben incorporar grados importantes de flexibilidad en ella, como asimismo, perfeccionar la incidencia sobre la ejecución y resultados, siempre teniendo en mira los principios inspiradores del Convenio n. 169. Un aspecto que resulta relevante, dice relación con la determinación de su aplicación, es decir, lo que se conoce como la afectación directa.

Las definiciones del Convenio n. 169 son amplias, por lo que significan un desafío interpretativo para los intervinientes. En este sentido, el Decreto Supremo n. 66 señala que habrá afectación cuando los efectos de la medida impacten directamente a los indígenas y sus comunidades, lo que ocurrirá cuando dicha afectación se manifieste en formas distintas del resto de la población o, de modos diferentes que a la generalidad de la sociedad, por ejemplo, sea que impacten –o sean susceptibles de impactar– a los pueblos indígenas en términos espirituales, en el acceso a los recursos naturales, al ejercicio de su cultura o al acceso al territorio de una forma que altere sus modos específicos de vida.

Así, para que la Consulta Indígena sea efectiva, requerirá de la participación indígena en procesos de prefactibilidad y en la planificación de las medidas, consideración efectiva de las costumbres y valores de los pueblos indígenas en el proceso de Consulta, buena fe en el acceso a la información, comunicación mediante un diálogo simétrico, acceso a la información de manera clara y simple, además de transparencia en el actuar del Estado, evaluación a posterior de la adopción de la medida, control sobre las eventuales mitigaciones y finalmente, participación equitativa en los beneficios cuando ello sea posible.

## CONCLUSIONES

La Consulta Indígena constituye la expresión máxima del principio de participación que inspira el Convenio n. 169 de la OIT y constituye, adicionalmente, una salvaguarda para los derechos de los pueblos indígenas frente a las decisiones de los Estados. Como se hiciera presente, su finalidad

última es evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones gubernamentales mediante la adopción de un procedimiento especial que incorpore la mirada indígena en la adopción de decisiones públicas a través de instancias participativas, simétricas y de buena fe.

Para que el derecho a la consulta sea real, los pueblos indígenas deben involucrarse e influir efectivamente en las decisiones e implementación de las medidas que los afectan. Ello implica, por una parte, la exclusión de la “simple consideración de pareceres” y la participación dirigida o formula-ria. Por otra parte, requiere una participación activa de los pueblos indígenas en todas y cada una de las etapas de la adopción de la medida estatal. En este sentido, la participación debe estar presente en todas las etapas, desde el análisis de su pre factibilidad, planificación, diseño, implementación, ejecución, e incluso, en la evaluación de las medidas, siendo particularmente relevante el hacerles partícipes de los beneficios que conlleven.

Alcanzar este nivel de apropiación deseado, sólo es posible a través de la correcta implementación del procedimiento de Consulta Indígena, estableciendo una relación justa y respetuosa y colaborativa, de modo que los pueblos indígenas puedan efectivamente decidir e incidir en sus prioridades, involucrándose en los procesos de desarrollo económico, social y cultural que les involucran, tal y como lo establece el Artículo 7 (1) del Convenio N° 169 de la OIT. Para el logro de este objetivo, resulta necesario un mejoramiento sustantivo de los estándares normativos aplicados por el Estado desde la entrada en vigor del Convenio n. 169 de la OIT, pues ellos no satisfacen las exigencias internacionales sobre Consulta Indígena, cuestión que ha sido relevada por amplios sectores de la sociedad civil y pueblos indígenas a nivel nacional e internacional.

Junto a lo anterior, resulta indispensable la articulación de la Consulta Indígena con otros mecanismos de participación ciudadana contemplados en legislaciones generales, como son las relativas a la protección ambiental o de gestión de recursos naturales, para de este modo convertir este mecanismo de participación en un verdadero espacio de deliberación y efectiva gobernanza, alcanzando su completo potencial como herramienta de solución de conflictos y conciliación de intereses y diálogo, contribuyendo a lograr una democracia inclusiva y un desarrollo sustentable. De acuerdo al análisis realizado, avanzando en torno a estos ejes es posible transformar a la Consulta Indígena en un mecanismo de *accountability* social, toda vez que permitiría a los pueblos indígenas ejercer de control efectivo de las medidas y decisiones que les afecten, e incluso de la burocracia a su cargo.

Por último, el momento constituyente que vive Chile desde octubre del año 2019 y su materialización a través de una convención constitucional inédita en derecho comparado, caracterizada por una representación paritaria de género y participación indígena asegurada – mediante escaños reservados – es una oportunidad para responder las demandas largamente postergadas de los pueblos indígenas reconociendo sus derechos colectivos tanto políticos, como culturales y territoriales. La reciente elección como Presidenta de la Convención Constitucional de la académica Elisa Loncón, mujer indígena mapuche, es una potente señal de los cambios que están por venir.

No obstante, el problema no se agota con establecer a nivel constitucional derechos colectivos como la Consulta Indígena, si no que debe también existir una orgánica, mecanismos, protocolos y procedimientos, además de recursos destinados a que la Consulta Indígena se verifique de buena fe, misma que se debe mantener no solo en el diseño, sino también en la implementación y la evaluación de las políticas públicas que afecten a los pueblos indígenas. Finalmente, como es sabido, la buena fe no sólo exige componentes actitudinales, sino que también, que los pueblos indígenas cuenten con las herramientas y la información necesaria, oportuna, asequible, veraz y suficiente para llevarla a cabo. Sólo de esta forma se podrá lograr una democracia respetuosa de la diversidad e inclusiva con una efectiva participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre los asuntos que les atañen.

## REFERENCIAS

ANAYA, J. El Convenio 169 y La Norma de Consulta Con Los Pueblos Indígenas. In: CEA, M.; FUENTES, C. (eds.). *La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile*. Santiago de Chile: RIL, 2016. p. 17-35.

CASAS, E. *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*. México, DF: Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2012.

CANTO, M. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, DF: Siglo Veintiuno, 2010.

CHILE. *Ley n. 19.253: Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la corporación nacional de desarrollo indígena*. Santiago, 1993.

CHILE. *Ley n. 19.300: Sobre bases generales del medio ambiente*. Santiago, 1994.

CHILE. *Decreto n. 66: Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 n. 1 letra a) y n.2 del Convenio n. 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Santiago, 2013.

CHILE. *Decreto n. 40: Aprueba reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental*. Santiago, 2013.

CHILE. *Boletín n. 13169-07: Proyecto de reforma constitucional que incorpora la consulta indígena al texto de la Carta Fundamental*

CHILE. *Boletín n. 13349-12: Suspende los plazos establecidos en la Ley n. 19.300 sobre bases generales del medio ambiente para que los organismos competentes realicen procesos de participación ciudadana, así como de consulta indígena, y se pronuncien sobre las declaraciones y estudios de impacto ambiental*.

CUNILL GRAU, N. La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual. *In: I SEMINARIO INTERNACIONAL: “RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL CIUDADANO EN ENTIDADES TERRITORIALES”*, 1, 2007, Bogotá. *Anales [...]*. Bogotá, 2007.

CUNILL GRAU, N. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, v. XVIII, n. 1, p. 3-37, 2009.

CUNILL, N.; GAC, D. Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización. *In: MONJE-REYES, P.; TENÓRIO, F. G. Ciudadanía, territorio y políticas públicas: pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial – análisis de casos de Chile y Brasil*. Santiago: Universidad Arcis, 2013.

DWORAK, F. La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada. *In: DWORAK, F. (coord.). El Legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*. México, DF: FCE/Cámara de Diputados, 2003.

GARCÍA, M. *Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la región de La Araucanía, Chile*. Tesis (Doctorado en Sociología) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2014.

HEVIA, F. La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas – diagnóstico actualizado a 2004. *Cuadernos para la Democratización*, n. 3, 2004.

ILO – OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Núm. 169*: manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Ginebra: ILO, 2013.

ISUNZA VERA, E. Rendición de cuentas social y transversal: una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana. In: CONFERENCIA ESTRATEGIAS DE ACCOUNTABILITY SOCIAL EN AMÉRICA LATINA ACCIONES LEGALES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y MOVILIZACIÓN, 2003, Buenos Aires. *Anales [...]*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2003.

ISUNZA VERA, E. Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: ZICCARDI, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias I*. México, DF: IIS; UNAM; COMECSO; INDESOL, 2004.

LEPPE GUZMÁN, J. Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental: análisis de una relación normativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n. 44, p. 369-384, 2015.

MARAVALL, J.. *El control de los políticos*. Madrid: Santillana, 2003.

NACIONES UNIDAS. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. San José: Naciones Unidas, 2008. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf). Acceso: 20 de julio. 2021.

NATAL MARTÍNEZ, A. Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. In: MILLÁN, H.; NATAL MARTÍNEZ, A. (coords.). *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*. México, DF: El Colegio Mexiquense, 2006.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. n. 11, p. 11-31, 2004.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio n. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la*

*Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT, 2008.

OLVERA, A. J.; ISUNZA VERA, E. “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: ZICCARDI, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, DF: IIS-UNAM/INDESOL/COMECOSO, 2004. p. 335-358.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas, 2002.

SEELAU, R.; SEELAU, L. *¿Bajo cuáles circunstancias es necesaria la Consulta Indígena?* Guía para la Consulta según el Convenio 169 de la OIT. Santiago: Universidad Diego Portales, 2012.

UGALDE, L. *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México, DF: Instituto Federal Electoral, 2002.

Artículo recibido el: 31/03/2021.

Artículo aceptado el: 09/07/2021.

**Cómo citar este artículo (ABNT):**

CASTILLO CÁRDENAS, L. J.; MORALES TRAPP, S. A.; JACCARD RIQUELME, D. I. Consulta indígena como mecanismo especial de accountability social. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 69-90, mayo/ago. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2125>. Acceso: día de mes. año.