

# ECUADOR Debate<sub>106</sub>

Quito/Ecuador/Abril 2019

## Consulta previa libre e informada

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT

Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales



ECUADOR  
**Debate**

**CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+), Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

**PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

**ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 106: 978-9942-963-47-5

# ECUADOR DEBATE 106

Quito-Ecuador • Abril 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-47-5

PRESENTACIÓN 3/7

## COYUNTURA

- Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista 9/16  
*Pablo Ospina*
- A río revuelto, ganancia de varios pescadores 17/34  
*Katuska King y Pablo Samaniego*
- Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018 / Enero-Febrero 2019 35/40

## TEMA CENTRAL

- Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada 41/55  
*Edwar Vargas Araujo*
- La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar 57/73  
*Diana Milena Murcia Riaño*
- La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? 75/92  
*Raymundo Espinoza Hernández*
- La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT 93/110  
*María Luiza de Castro Muniz*
- El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT 111/127  
*Luis Hallazi*
- Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia 129/140  
*Alberto Acosta, Shanon Biggs, Fátima Monasterio y Enrique Viale*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio 141/154  
*Cristóbal Kay*

**ANÁLISIS**

- Elecciones, Descentralización y Autonomía local:  
tensiones en el progresismo ecuatoriano 155/172  
*Víctor Hugo Torres D.*
- Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral.  
Articulaciones neoliberales 173/185  
*Raúl Harari*

**RESEÑAS**

- Ciudad y Arquitectura 187/189
- Says who? The struggle for authority in a market-based society 190/193
- 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas  
de los trabajadores mineros 194/197

## PRESENTACIÓN

La revolución industrial trajo consigo una apetencia insaciable de combustibles y minerales, promoviendo la aparición de sujetos, que conformaron grandes empresas, de personal beneficio, esta es la esencia del actual capitalismo. Requerimientos de la industria y el afán desmesurado de riqueza, han ido históricamente aparejados en el deterioro de nuestra razón de ser como Homo Sapiens, pues ya no razonamos, no nos relacionamos con el otro, este y aun el propio cuerpo, son nada más que mercancía, por ende, ese otro componente del nosotros, lo es. Un cada vez mayor número de intelectuales y textos, advierten la inviabilidad, la no resiliencia, de este voraz consumismo y destrucción de la naturaleza y la vida.

Desde hace varias décadas, los pueblos afectados, desarticulados y lanzados al vacío de una vida que no es la suya, han expresado con fuerza su rechazo a las imposiciones de gobiernos y empresas, por el uso abusivo de sus recursos, de sus bienes comunes. En no pocos casos estas luchas han devenido en pérdidas de vidas y recursos materiales. En general, los gobiernos han usado la violencia, vía sus

aparatos armados, para reprimir y forzar la implementación de explotaciones mineras o hidrocarburíferas. La recurrencia de esas luchas, su cada vez mayor difusión y extensión, motivaron a que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo adscrito a la ONU, propiciara un Acuerdo, a ser suscrito por todos los países miembros. Una de las instituciones y garantías de este Acuerdo, conocido como 169, instaura el derecho a que los pueblos y nacionalidades indígenas o pueblos originarios, sean consultados y se cuente con su aceptación, para que se ejecuten obras, proyectos de desarrollo, uso del agua y explotación de los recursos naturales, en sus territorios y áreas de influencia. Así nace el derecho, derecho humano por cierto, a la Consulta Previa, Libre e Informada. Cómo se ha aplicado, normativa y jurídicamente este derecho; cómo ha sido trastocado, en un asunto administrativo, negando su valor político. Cómo lo entiende la sociedad y por supuesto los pueblos directamente involucrados? Son, entre otras las cuestiones e interrogantes que guían el Tema Central de este número, 106, de la Revista.

Lo mencionado, con mayor profundidad jurídica, es la disertación de Edwar Vargas para quien la aplicación de la consulta, muy poco usada en el país, se ha traducido, en tanto acción administrativa exclusiva, en un “escape jurídico”, en su mayor parte, no vinculante, hacia disolver el carácter político de la protesta, negando sus derechos. Para Diana Milena Murcia, luego de 30 años de vigencia del Convenio 169, siguiendo la línea argumental de Vargas, así como de los informes de la CIDH, los gobiernos reconocen la consulta en términos normativos pero; no lo aplican en la práctica. Ante los reclamos de los afectados, particularmente en Colombia, aducen un mea culpa, piden perdón, más que pedir permiso, y la consulta, que debe ser previa, tiende en algunos casos a ser *ex post*.

Un otro asunto que se deriva como inherente a la consulta, entendida como auténtica participación, y en tanto el Estado subordina los derechos sustantivos de las comunidades bajo el ropaje de la consulta, el Estado incumple con su deber de administrar e impartir justicia. Con este argumento central, Raymundo Espinoza Hernández, nos dice: “Luchar en abstracto por la celebración de una consulta es un despropósito”. El análisis de R. Espinoza cobra sentido de realidad con el aporte de María Luisa de Castro Muiz, que examina, con relevantes y pertinentes documentos oficiales, la concesión de un territorio de la Amazonia Sur de Ecuador, mayormente habitada por los pueblos Shuar y Achuar, las concesiones a empresas megamíneras de origen chino, para lo cual, incluyendo la Consulta, fue trasladada

por los organismos públicos, a la mejor voluntad y aquiescencia de los interesados (léase las empresas). La relación gubernamental, a los reclamos y protestas de los pueblos, supuestamente consultados, fueron de inusitada violencia, incluyendo desalojos de poblaciones, presencia permanente de la fuerza pública, detenciones y sustentación de juicios penales. La consulta fue entonces: una falacia. Constata la reflexión de R. Espinoza, antes citada: luchar por la Consulta, en abstracto, es un despropósito.

Este despropósito y la violenta imposición del Estado, soslayando e infringiendo las normas universales de los Derechos Humanos, ha sido patente y mundialmente conocida, por la lucha de los pueblos habitantes de la zona (Parque), conocida como TIPNIS. Grandes movilizaciones indígena campesinas, que incluso atravesaron Bolivia, desde casi la frontera con Brasil, hasta la Paz, con un fuerte apoyo ciudadano solidario; al final se impuso “el bien nacional”, del Estado boliviano, por sobre los planes de los pueblos de preservar el Parque, sus bosques, fauna y biodiversidad. Según el Informe de la Comisión del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza, en el que se basa el artículo que transcribimos, desde el gobierno se proformó un proceso de consulta, amañado por dádivas y promesas, pero que, de todas maneras incumplía con los estándares mínimos, de libre, informada y participativa.

En los países latinoamericanos, con especial énfasis en la experiencia de Perú, que en general cuentan con bajos niveles de cumplimiento de los de-

rechos humanos, y el ejercicio pleno de la ciudadanía, Luis Hallazi, considera necesario examinar, el significado y práctica de las garantías que tendrían los pueblos indígenas, en el uso de su derecho a la consulta previa, libre e informada. En los casos conocidos sobre consultas, suficientemente documentados, queda claro un gran déficit, o ninguna, información que permita a la población comprender, mejor aun en su lengua, el proyecto que se les presenta, sus efectos secundarios en el corto plazo, y aquellos de largo plazo, dándoles a conocer los contextos locales y regionales de tales emprendimientos. Sin esto, tal información que genera libertad de decisión, carece de validez. Además, hay que agregar las acciones clientelares de gobiernos y empresas para sesgar las decisiones. Hallazi nos recuerda que, más allá de derechos y procesos específicos, se trata de derechos ciudadanos. Los Estados, Perú por ejemplo sus estructuras y organización política administrativa: “lleva en su ADN la lógica de un Estado monocultural”.

La producción agropecuaria atraviesa por profundos cambios. Del productor individual, sea este hacendado o campesino, hoy la cuestión agraria tiene que ser necesariamente analizada en su actual dinámica global: precios, volúmenes, productividad, costos de los factores de producción, disponibilidades y agentes de crédito, tecnologías y costos de insumos, ya no pueden ser observados y pensados desde las conocidas UPA. Incluso nacionalmente se estaría ante nuevas dinámicas organizadas bajo el marco del “régimen alimentario neoliberal”.

La valiosa contribución de nuestro gran amigo, reconocido pensador de lo agrario, Cristóbal Kay, examina, en Debate Agrario Rural, la situación de este nuevo momento para Latinoamérica, siendo notorio el acaparamiento de tierras destinadas a los *agrobusiness* que explotan los recursos en función de los devenires del mercado global. Se trata de empresas transnacionales. Estas dinámicas plantean serios problemas a las economías campesinas, que atraviesan una seria crisis que da lugar al surgimiento del precariado rural. Esta situación, fuertemente influenciada por el capital financiero, dificulta, aun más, las duras realidades del trabajo rural y al campesinado.

La sección análisis contiene dos artículos de utilidad para el análisis de la problemática nacional. El uno, de la autoría de Víctor Hugo Torres, en el que analiza los procesos de descentralización en el período denominado como progresista, en el que, según el modelo gobernante, ocurre una recenralización de lo público. El modelo estatista, fuertemente liderado desde el gobierno central, se vio favorecido por el contexto de sucesivos éxitos electorales, del partido de gobierno, que legitimaron, al menos en las elecciones seccionales del 2009 y 2013, la recenralización, incrementando la dependencia de las transferencias, discrecionales, de fondos manejados desde la administración central, con lo que disminuyó las capacidades locales. En ese período como en el actual, la descentralización enfrenta incertidumbres, cuya superación suponen una redefinición de la relación entre el gobierno central y las localidades.

El otro artículo, de Raúl Harari, permanente analista de la cuestión sindical, expone los efectos contrarios a los trabajadores de la reciente Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones. La devaluación del trabajo estable y de calidad, será paulatinamente reemplazado, desde lo que se conoce como flexibilización laboral, por trabajos precarios de corta duración y exentos del cumplimiento de las leyes laborales. Para comprender mejor, esta intencionalidad inherente a la Ley Orgánica de Fomento, es necesario revisar e incorporar, Acuerdos Ministeriales como MDT-2018-0073, 0074, 0075, emitidos paralelamente con igual propósito.

Pablo Ospina Peralta, en el Análisis de Coyuntura, que abre la Revista, bajo el título: *Los frutos de la dispersión. Elecciones Locales y balance del poder político en el Ecuador posprogresista*; observa que la exorbitante cantidad de candidatos, a las elecciones seccionales de marzo 2019, replican la dispersión política que caracteriza el sistema político ecuatoriano; una implosión proveniente de las fracturas y distanciamientos de las élites y caciques locales, del otrora partido dominante, Alianza País, del ex presidente Correa. El artículo ofrece un mapeo de los resultados de las elecciones locales, destacando los efectos en el poder político posprogresista. Alianza País dejó de ser el partido hegemónico, si bien la versión "morenista" alcanzó algunas alcaldías, estas fueron en ciudades pequeñas. El gran perdedor fue la versión "correista" que aupada en otros movimientos y partidos, no alcanzó el 20% del electorado, con-

siderado como el "voto duro" del correísmo. Pero; en general, no hubo, a nivel nacional, grandes ganadores. Algunos, como el PSC, reafirmaron su aceptación regional, mas no nacional; otros, como Pachakutik, se reafirmaron en sus espacios tradicionales, aunque algunos alcaldes electos, corrieron por otras tiendas políticas, en base a su prestigio y redes construidas, lo que podría reflejar un distanciamiento de las matrices organizativas de las organizaciones indígenas. Los resultados, con algunas sorpresas por las pérdidas de caudillos locales, la dispersión de votos e incluso el elevado número de candidatos, podrían indicar un ambiente de hastío frente a las políticas conocidas y sus partidos; aunque también a los nuevos, surgidos al calor de la época correista, que resultaron ser fugaces, siendo sustituidos por otros, de igual destino. Mirando los procesos y la volatilidad de los partidos y el sistema político, de nuestro vecino Perú, bien podríamos estar en "algo así como una reproducción en cámara lenta... donde los aparatos electorales se crean y se descrean al calor de cada elección..."

Coyuntura trae otro artículo, en la siempre compleja temática de la economía. Katuska King y Pablo Samaniego, conocidos analistas, observan que el gobierno del presidente Moreno, ha dedicado un valioso tiempo en tomar distancia política de su antecesor, Rafael Correa, antes que en ofrecer cifras que validen, un hasta la fecha, inexistente horizonte económico, no solo para enfrentar la crisis, acosado con una enorme deuda pública, sino con propuestas que encaucen la eco-



nomía hacia el futuro. La planificación dejó de ser la guía del devenir económico (NdT. Habría que analizar si en realidad lo fue y si sus supuestos coadyuvaron a delinear una otra economía), siendo reemplazada por los diagnósticos parciales de las multilaterales, con lo que se ha retornado al pasado, el de la lógica del libre mercado, de los conocidos usufructuarios, y los perdedores de siempre, que verán aun más deteriorada su situación.

La acostumbrada Conflictividad socio política, para el período noviembre 2018-febrero 2019, muestra un incremento de la acción de las llamadas organizaciones de la sociedad civil y de los trabajadores del sector privado, tornándose importantes los urbano barriales. En las provincias de Guayas y Pichincha, es significativo el rechazo a las políticas estatales.

En Reseñas, Cristine Van Sluys, comenta un reciente libro de Julio Echeverría: *Ciudad y Arquitectura*, que desde distintas disciplinas, propone reflexionar y resignificar los clásicos

conceptos de la ciudad. Yolanda Vega ofrece una visión de *Says Who?*, publicado en inglés el 2017, señala que el texto plantea las consecuencias generales, de los cambios en las nociones de autoridad; un trabajo útil para psicólogos, politólogos y sociólogos. Finalmente, Jacqueline Aimacaña, estudiosa ligada a las radios populares, hace una lectura de un importante trabajo, sobre todo para quienes se dedican al estudio de la comunicación social, del libro de Magdalena Cajías de la Vega, *50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas de los trabajadores mineros*.

Nuestra gratitud a los colegas y amigos, quienes con sus generosos artículos hacen posible esta revista. Esperamos que el tema central, de significativa actualidad dado el cada vez mayor énfasis puesto en la minería, los hidrocarburos y el uso industrial del agua, como tabla de salvación, más aun, como motor de desarrollo, produzcan un necesario debate en pro de los derechos ciudadanos y de la naturaleza.

*Los Editores*

## CONTENIDO

### ESTUDIOS

Los debates sobre la pena de muerte en Ecuador, 1857-1896  
ANA MARÍA GOETSCHEL

Algunos apuntes para una estética literaria según Juan León Mera:  
entre romanticismo y neoclasicismo  
XAVIER PUIG PEÑALOSA

La Exposición Misional Vaticana de 1925,  
los misioneros salesianos y la representación del Oriente ecuatoriano  
CHIARA PAGNOTTA

### DEBATE

Conciertos y trabajadores textiles.  
El control patronal en la fábrica Santa Rosa de Chillo Jijón, 1921-1935  
ALEJANDRO LÓPEZ VALAREZO

### TRADUCCIÓN

Historiadores sudamericanos (de habla española):  
debates e intercambios entre centro y periferia  
JUAN MAIGUASHCA

RESEÑAS - REFERENCIAS - EVENTOS

Área de Historia



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

## COYUNTURA

# Los frutos de la dispersión

## Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista

Pablo Ospina Peralta\*

*La cifra sin precedentes de 81 mil candidatos en las elecciones locales del 24 de marzo de 2019 presagiaba lo inevitable: los resultados electorales no podían más que replicar la dispersión política visible en la cantidad inaudita de candidaturas.<sup>1</sup> No hay gran misterio en su origen; es una dispersión provocada por la implosión de Alianza País, el partido dominante de la última década. Este análisis de coyuntura presenta un mapeo de los resultados de las elecciones locales (de alcaldes municipales y prefectos provinciales) para luego bosquejar algunas hipótesis sobre sus significados cuando entramos en el tercer año del gobierno de Lenín Moreno. Interesa destacar los efectos de estas elecciones en el balance del poder político en un contexto “post-progresista”.*

### Los contornos de la dispersión

Las formas precisas de la implosión de Alianza País están ocultas detrás de las cifras del cuadro 1. Parece una caída simple y llana: habían ganado 73 alcaldías en 2009, ganaron 63 alcaldías en 2014 y cayeron a 19 alcaldías en 2019 (cuadro 1).<sup>2</sup> Pero en reali-

dad, una revisión de las alianzas locales y de los partidos que ganaron alcaldías en 2019, matizan la situación. Se observa que muchas circunscripciones vieron surgir lo que podríamos llamar una variopinta coalición de “partidos morenistas”. En efecto, cuatro partidos cercanos a Lenín Moreno se unieron en distintas coaliciones electorales en muy

---

\* Docente del área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

1. Diego García, “El CNE calificó 81.278 candidatos para las elecciones seccionales del 24 de marzo”, El Comercio, 1 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.elcomercio.com/actualidad/cne-candidatos-elecciones-seccionales-urnas.html>>. En 2014 fueron solo 28.180 candidatos y 33.631 en las elecciones seccionales de 2009 (Consejo Nacional Electoral, Estadísticas Electorales 2014, disponible en <<https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Candidatos/Estadistica.aspx>> y Consejo Nacional Electoral, Estadísticas Electorales 2009, disponible en <https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Candidatos/Estadistica.aspx>).
2. Las cifras que uso difieren ligeramente (aunque no en cuanto a la tendencia general) de las que ha sistematizado Javier Rodríguez 2019. “Este mapa está a punto de cambiar”, 24 de marzo de 2019, Disponible en <<http://thevozz.com/este-mapa-esta-a-punto-de-cambiar/>>. La razón de las discrepancias es la forma de contabilizar las victorias de los partidos en alianzas multipartidistas locales. Las cifras que yo uso intentan aclarar a qué partido pertenece el candidato, lo cual a veces puede llevar a errores. Para el detalle de las cifras que utilizo para la comparación con 2014 y 2009, cfr. Pablo Ospina Peralta 2014. Radiografía de un remezón. Las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014. En Varios Autores. La restauración conservadora del correísmo. Quito: Montecristi Vive.

diversos lugares: el partido Ecuatoriano Unido (listas 4) del hermano del presidente Edwin Moreno; el partido Libertad es Pueblo (listas 9) de otro hermano de Lenín Moreno, Gary; el partido Centro Democrático (listas 1) del ex prefecto del Guayas Jimmy Jairala, aliado de Rafael Correa; y el partido Democracia Sí (listas 20), del ex ministro de gobierno de Rafael Correa, Gustavo Larrea, y antiguo dirigente del MIR, al que perteneció Lenín Moreno. Si tomamos en conjunto estas distintas manifestaciones del morenismo, encontramos que a pesar de todo el desprestigio del gobierno, sus aliados cercanos y su propio partido conquistaron 45 alcaldías distribuidas en todo el país, 18 en la Costa, 20 en la Sierra y 7 en la Amazonía. Esto tiene una explicación sencilla, una explicación que también sirve para entender lo que fue la sorprendente victoria electoral del partido Avanza en el año 2014 (30 alcaldías). Muchos caudillos o líderes locales en elecciones intermedias suelen hacer acuerdos que les aseguren canales de comunica-

ción fluidos con el partido que controla el gobierno central, del que dependerán para obras, financiaciones y apoyos tan diversos como imprescindibles en un país donde la dependencia financiera de los gobiernos locales es abrumadora. Al mismo tiempo, prefieren mantener un semblante de independencia para no cosechar el rechazo que normalmente se ganan mercedamente los gobiernos luego de dos años de gestión. La mejor opción es buscar el cobijo de partidos cercanos al gobierno de turno sin parecer fusionados con él. Un matrimonio de conveniencia.

La situación de los herederos correístas de Alianza País es radicalmente diferente a la de la descendencia morenista. Los correístas tuvieron una alta e inesperada votación en Quito y Pichincha, donde la candidata a alcaldesa, María Luisa Maldonado, y la candidata a prefecta, Paola Pabón, obtuvieron 18% y 22% de los votos válidos respectivamente. La última ganó y la primera quedó en segundo lugar. La hermana de Rafael Correa, Pierina, ob-

**Cuadro 1**  
**Elecciones de alcaldes por partido y provincia, 2014-2019**

2019										
	AP	PK	SUMA	Avanza	CREO	Morenistas	PSC	ID	Locales	Otros (a)
Alcaldías (total)	19	16	9	7	32	26	35	5	42	29
Costa	9	0	0	0	12	9	29	1	19	8
Sierra	8	6	6	5	18	12	5	4	14	13
Amazonía	2	10	3	2	2	5	1	0	9	8
2014										
Alcaldías (total)	63	26	15	30	18		11		26	20 (b)
Costa	38	0	7	16	5		10		3	8
Sierra	14	14	7	12	7		1		21	11
Amazonía	11	12	1	2	6		0		2	1

Nota: No se incluyeron los resultados del Partido Sociedad Patriótica en 2014 (9 alcaldías). Los principales partidos son PSP, con 4 alcaldías, Juntos Podemos, con 11 alcaldías y Unidad popular, con 6 alcaldías. El PSE tuvo 12 alcaldías, el PRE tuvo 5 alcaldías, el MPD tuvo 2 alcaldías y el PRIAN tuvo 1 alcaldía.

tuvo el 17% en la lucha por la prefectura de la provincia de Guayas, treinta puntos por debajo del ganador pero en un honroso segundo lugar. Finalmente, Leonardo Orlando, ex director del Servicio de Rentas Internas, ganó la prefectura de Manabí, con el 29% de los votos. Esto revela que el llamado “voto duro” correísta (cifrado en alrededor del 20% del voto válido a nivel nacional en la consulta popular de febrero de 2018), pudo conservarse solo en las tres provincias más grandes. En Manabí ronda el 30% pero en Pichincha y Guayas ronda entre el 15% y el 20%. Fuera de esas provincias, cundió el descalabro. La incapacidad de atraer a los caudillos y dirigentes locales es patente: el correísmo tiene muy poco para ofrecerles. Hubo 46 candidatos correístas a alcaldes en 13 provincias en las elecciones de marzo de 2019; no ganó ninguno. Es más, 30, de esos candidatos tuvieron menos del 10% de los votos y solo uno superó la barrera del 20%, Franklin Zhiminaicela, candidato a alcalde de Sigsig, en la provincia del Azuay (Sierra sur). Incluso en Manabí, su otrora bastión fuerte, el correísmo presentó 8 candidatos a alcaldes, de los cuales 6 tuvieron menos del 10% de los votos y solo uno llegó al 19% (Manuel Panezzo Rojas, en el municipio que fue el epicentro del terremoto de abril de 2016, Pedernales). De hecho, el partido oficial Alianza País (morenista), obtuvo 6 alcaldías en Manabí, cuando en 2014 el partido del mismo nombre había obtenido 7: el heredero del voto de los caudillos manabitas es el morenismo antes que el correísmo. El voto para alcaldías no se consigue por la sencilla opera-

ción de que el líder lo pida o lo exija. El veredicto no es difícil de hacer: el correísmo cosechó (casi), el peor resultado electoral imaginable, solo hubiera sido peor sin la notable votación en Quito. El entusiasmo de sus dirigentes solo puede explicarse porque esperaban algo todavía más decepcionante.

Aunque es difícil identificar “grandes ganadores” en las elecciones, los partidos y movimientos locales pasaron de 26 alcaldías en 2014 a 42 en 2019. Venció la dispersión geográfica de la política en su mejor expresión. El Partido Social Cristiano (PSC), el mejor sobreviviente del sistema de partidos políticos que dominó los veinte años desde el retorno a la democracia, pasó de 11 alcaldías en 2014 a 35 en 2019. Pero el aumento numérico esconde su concentración geográfica: 16 de esas alcaldías están concentradas en la provincia del Guayas y solo 5 en la Sierra ecuatoriana. Perdió plazas importantes en El Oro y Ambato, una parte importante de su éxito consistió en recuperar su atractivo para los caudillos guayaquileños y manabitas que lo habían traicionado, pasándose fugazmente a las filas correístas. Volvieron al redil. Su rival en la derecha política, CREO, el paraguas electoral del banquero guayaquileño Guillermo Lasso, principal contendiente del correísmo en el último lustro, tuvo un resultado numéricamente menos arrollador pero más balanceado. Aunque no ganó ninguna ciudad grande, pasó de 18 alcaldías en 2014 a 32 en 2019. De ellas, 18 se ubican en la Sierra y 12 en la Costa. Incluso obtuvo dos concejalías en Quito, donde su candidato a alcalde tuvo una votación de menos del 7%; es decir, el

partido tuvo más votos que el candidato, algo que solo pasa en raras ocasiones. Lo que esto revela es que el voto de la derecha ideológica en la Sierra, que durante el período democrático rondó entre el 10 y el 25%, se dirige mucho más hacia CREO que hacia el partido de Jaime Nebot. El pulso político para las próximas elecciones presidenciales de 2021 entre CREO y el PSC quedó en tablas; ligeramente más inclinado a favor del banquero, si lo medimos por su capacidad de atraer a caudillos y líderes locales.

En los comentarios posteriores a las elecciones, se suele señalar al movimiento Pachakutik como uno de los grandes ganadores de la contienda del 24 de marzo de 2019. La razón es que obtuvo 5 prefecturas (cuadro 2), entre ellas las muy significativas provincias serranas de Azuay y Tungurahua. La victoria de Yaku Pérez Guartambel, cabeza visible de la resistencia antiminera en Azuay, puede tener significativas ramificaciones futuras, dependiendo de la calidad de su gestión. La victoria de Manuel Caizabanda en Tungurahua, exitoso alcalde de Pelileo por dos períodos seguidos, dibuja una trayectoria distinta, alejada de los grandes medios de comunicación y sustentada en una imagen de renovación y eficiencia administrativa. Pachakutik también retuvo la prefectura de Morona Santiago en la Amazonía, otro bastión de la resistencia antiminera en una situación difícil por la destitución del anterior prefecto, Marcelino Chumpi. En Cotopaxi, en la Sierra central, y Zamora, en la Amazonía sur, los desafíos electorales nacidos de divisiones internas tuvieron resultados contrastantes:

César Umajinga, antiguo prefecto de Pachakutik que se presentó por SUMA no pudo vencer a Jorge Guamán, candidato a la reelección; mientras en Zamora, Cléber Jiménez, ex diputado de Pachakutik, se presentó por Juntos Podemos y venció en una muy apretada carrera a la candidata oficial del partido del movimiento indígena, que obtuvo el 45% de los votos. La victoria en Napo de Edison Chávez, es fruto de la capacidad de atraer a antiguos caudillos antes que una victoria partidaria.

Estos significativos resultados de Pachakutik en las prefecturas provinciales, oscurecen que el número de sus alcaldías pasó de 26 en 2014 a 16 en 2019, aunque estas incluyen ahora dos capitales provinciales, Latacunga y Guaranda. Entre las derrotas más significativas cuentan las de la alcaldía de Saquisilí, en Cotopaxi, que cayó en manos del movimiento evangélico; la de Nabón, en Azuay, que destronó cuatro exitosas alcaldías seguidas en manos de Pachakutik; y la de Salcedo, donde Lourdes Tibán, importante dirigente indígena nacional, no pudo ganar en su terruño. La dispersión alcanzó también a Pachakutik: desde hace años se venía percibiendo la presencia de muchos más candidatos indígenas, que no obedecían las decisiones del movimiento electoral cobijado por la CONAIE. Pero; durante el correísmo sus oportunidades de victorias autónomas eran limitadas ya que si rompían con sus organizaciones, Alianza País podía aprovechar la división indígena, en los municipios de fuerte presencia de organizaciones comunitarias. Ahora, ya sin el peligro inminente del correísmo, los incentivos para la división

**Cuadro 2**  
**Elecciones de prefectos por partido y provincia, 2014-2019**

PROVINCIA	2014	2019
Carchi	Integración Democrática (Guillermo Herrera)	Izquierda Democrática (Guillermo Herrera)
Imbabura	Avanza (Pablo Jurado)	Avanza (Pablo Jurado)
Pichincha	AP (Gustavo Baroja)	MCS (Paola Pabón)
Cotopaxi	MUPP-NP (Jorge Guamán)	MUPP-NP (Jorge Guamán)
Tungurahua	AP (Fernando Naranjo)	MUPP-NP (Manuel Caizabanda)
Bolívar	SUMA (Inicio Coloma)	SUMA (Inicio Coloma)
Chimborazo	MUPP-NP / AP (Mariano Curicama)	Movimiento Cambio (Local) (Juan Pablo Cruz)
Cañar	AP (Santiago Correa)	PSC (Bayron Pacheco)
Azuay	Participa con Igualdad (Paúl Carrasco)	MUPP-NP (Yaku Pérez)
Loja	CREO (Rafael Dávila)	CREO (Rafael Dávila)
Esmeraldas	MPD (Lucía Sosa)	PSC (Roberta Zambrano)
Manabí	AP (Mariano Zambrano)	MCS (Leonardo Orlando)
Santo Domingo	AP (Geovanny Benítez)	Democracia Sí (Johanna Núñez)
Santa Elena	MMIN-AP (local) (Patricio Cisneros)	Mov. Peninsular Nuestra Gente (José Daniel Villao)
Guayas	CD (Local) (Jimmy Jairala)	PSC (Carlos Luis Morales)
Los Ríos	AP (Marco Troya)	PSC (Jhonny Terán)
El Oro	PSC / SUMA (Esteban Quirola)	Centro Democrático (Clemente Bravo)
Sucumbios	PSP (Guido Vargas)	SUMA (Amado Chávez)
Orellana	MUPP-NP (Guadalupe Llori)	UP (Magali Orellana)
Napo	AP (Sergio Chacón)	MUPP-NP (Edison Chávez)
Pastaza	SUMA (Antonio Kubes)	Unidos por Pastaza (Jaime Guevara)
Morona	MUPP-NP (Marcelino Chumpi)	MUPP-NP (Rafael Antuni)
Zamora	MUPP-NP (Salvador Quishpe)	Juntos Podemos (Cléver Jiménez)

y para la posibilidad de ganar en medio de la eclosión de candidaturas, se volvió más exitosa. Auki Tituaña regresó al sillón edilicio de Cotacachi, en la provincia de Imbabura, esta vez cobijado por el partido Concertación, que obtuvo allí su única alcaldía; y Mario Conejo volvió a ganar en Otavalo, provincia de Imbabura, con otro movimiento local distinto al que formó para salirse de Pachakutik que no le permitió presentarse como candidato. Es de imaginar que esta tendencia a abandonar el voto duro de las matrices organizativas comunitarias para correr con candidaturas sobre la base del prestigio y las redes de poder personales, seguirá acentuándose en el futuro.

La descripción se cierra con los partidos nuevos y recientes, cuyas luces se

encienden y se apagan con la rapidez y el ritmo incierto de las luciérnagas. Las dos grandes sorpresas electorales del año 2014, el partido Avanza, formado en parte por antiguos caudillos y líderes locales del partido Izquierda Democrática; y SUMA, del alcalde de Quito, Mauricio Rodas, cayeron significativamente en el número de alcaldías en 2019. En su lugar, el resucitado partido Izquierda Democrática obtuvo apenas 5 alcaldías y perdió su pretendido bastión electoral en Quito; mientras el partido Juntos Podemos, de otro caudillo cuencano, antiguo militante de Izquierda Democrática, obtuvo en total 11 alcaldías. El partido Unidad Popular (antiguo MPD), se recuperó al pasar de 2 alcaldías en 2014 a 6 en 2019, entre las cuales las más importantes son

**Cuadro 3**  
**Elecciones de alcaldes de capitales de provincia por partido, 2014-2019**

CAPITALES	2014	2019
Tulcán	MSC (Local), Julio Robles	Movimiento Somos, Cristian Benavides
Ibarra	Avanza, Alvaro Castillo	Unete, Andrea Scacco
Quito	SUMA, Mauricio Rodas	Unión Ecuatoriana, Jorge Yunda
Latacunga	Avanza, Patricio Sánchez	PK / Democracia Sí, Byron Cárdenas
Ambato	Avanza, Luis Amoroso	ID, Javier Altamirano
Guaranda	SUMA, Ramsés Torres	PK, Medardo Chimbolema
Riobamba	CREO, Napoleón Cadena	Ecuatoriano Unido (4), Napoleón Cadena
Azogues	CREO, Virgilio Saquicela	PSC, Rommel Sarmiento
Cuenca	Participa (Local), Marcelo Cabrera	Ecuatoriano Unido, Pedro Palacios
Loja	ARE (Local), Bolívar Castillo	Centro Democrático, Jorge Bailón
Esmeraldas	AP, Lenín Lara	UP, Lucía Sosa
Portoviejo	SUMA, Agustín Casanova	PSC, Agustín Casanova
Santo Domingo	Avanza, Víctor Quirola	Democracia Sí, Víctor Erazo
Santa Elena	Frente de Lucha Ciudadana, Dionicio Gonzabay	Creyendo en Nuestra Gente, Otto Vera
Guayaquil	PSC, Jaime Nebot	PSC, Cynthia Viteri
Babahoyo	PSC, Jhonny Terán	PSC, Carlos Germán Gaibor
Machala	PSC, Carlos Falquez	UP/Avanza, Darío Macas
San Cristóbal	AP, Pedro Zapata	CREO, Henry Cobos
Lago Agrio	PSP, Vinicio Vega	SUMA, Abraham Freire Paz
Coca	AP, Anita Rivas	Alianza Orellana, Ricardo Ramírez
Tena	CREO, Kléber Ron	PSP, Carlos Guevara
Puyo	SUMA, Roberto de la Torre	Juntos Podemos y PK, Oswaldo Zúñiga
Macas	AP, Roberto Villarreal	CREO, Franklin Galarza
Zamora	CREO, Héctor Apolo	CREO, Víctor Manuel González

las de Esmeraldas y Machala, capitales provinciales en la Costa norte y sur.

Muchos grandes y consolidados caudillos locales perdieron a favor de sorpresivos advenedizos. Bolívar Castillo perdió en la alcaldía de Loja, tanto Marcelo Cabrera como Paúl Carrasco, perdieron en Cuenca; Luis Fernando Torres y Luis Amoroso fueron derrotados en Ambato; Carlos Falquez fue destronado en Machala, Gilmar Gutiérrez no pudo ganar la prefectura del Napo y Paco Moncayo se estancó en la encuestas para perder la alcaldía de Quito a manos de Jorge Yunda, un radiodifusor cuya influencia creció en los años correístas (cuadro 3). El ambiente de hastío frente a los políticos conocidos y consagrados, sus partidos y sus dis-

cursos, sigue circulando en el panorama ecuatoriano.

### Los frutos de la dispersión

Es hora de proponer una lectura de conjunto. Empecemos haciendo una primera síntesis del veredicto de las cifras. Crece la influencia de movimientos locales mientras el morenismo alcanzó mejores resultados de lo esperado aunque es explicable más que por el atractivo del gobierno, por el cálculo de muchos caudillos y líderes locales que esperan apoyos tan necesarios como urgentes para sus proyectos. El correísmo sufrió una derrota nacional contundente pero, matizada por una victoria inesperada en Quito y una vo-



tación consistente en Guayas y Manabí, que lo mantienen expectante aunque aislado. La derecha política sigue dividida ente dos opciones que se niegan a la reconciliación, las elecciones locales no alcanzaron a zanjar la controversia sobre sus oportunidades futuras: una consolidó su presencia regional en la Costa (PSC), y la otra, que pierde ciudades grandes pero se distribuye de manera mucho más que equilibrada en el territorio nacional (CREO). Pachakutik, extiende su influencia hacia importantes provincias de la Sierra ecuatoriana, conserva varios de sus bastiones tradicionales; pero, reduce el número de alcaldías a cifras nunca vistas desde el año 2000: su capacidad de conservar el grueso del voto comunitario en zonas indígenas, se ve cada vez más desafiado por caudillos nacidos de sus propias filas, que ya no dependen de las organizaciones territoriales para asegurar sus posibilidades electorales. Varios de los partidos fugaces del 2014, parecen situarse en el purgatorio y son sustituidos por otros de futuro tan incierto como el de sus predecesores.

¿Qué nos indican estos resultados y cómo se relacionan con el balance del poder político en el país? No solo han sido sepultados casi todos los partidos de la generación de 1978, con la sola excepción del PSC que mantiene una vitalidad regional y, de la ID y el antiguo PRE (hoy Fuerza Ecuador, del ex-presidente Abdalá Bucaram), que están en terapia intensiva. También fueron sepultados los partidos que sustituyeron a la extinta generación de 1978: casi no queda nada del Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez, y el PRIAN (hoy llamado Adelante Ecuato-

riano Adelante), del magnate Alvaro Noboa Pontón. Los oráculos no abrigan grandes esperanzas para los despojos de Alianza País, ni en su versión correísta ni en su encarnación morenista. La verosímil premonición que emerge sobre el futuro del sistema político ecuatoriano, es algo así como una reproducción en cámara lenta de la política peruana, donde los aparatos electorales se crean y se descrean al calor de cada elección, sin estabilidad ni presencia regional discernible, infinitamente fragmentados y vueltos a unir para desagregarse nuevamente en la elección siguiente.

El trasfondo de ese panorama, sin partidos hegemónicos ni orientación política estable, radica en el fracaso de la alternativa correísta a la fragmentación provocada por el neoliberalismo. Durante una década entera, el correísmo ensayó centrar esa alternativa en la reconfiguración del Estado, la ampliación de su presencia y la consolidación de su actitud vigilante y disciplinaria sobre una sociedad con diagnóstico de inmadura. La apuesta estuvo lejos de recrear y refortalecer el tejido social, alentar las iniciativas de la sociedad civil, pensar en serio la transformación del modelo económico. Cuando el *boom* de las *commodities* se apagó, resurgieron todos los demonios escondidos y las viejas estructuras del poder social resurgieron. En última instancia, el Estado expresará tarde o temprano, en la forma de instituciones políticas, el balance del poder social. Siguió siendo dependiente de los precios petroleros, y de otros ingresos provenientes de la vitalidad del mismo modelo económico agroexportador. El intento demente,

de incluir a la minería en la ecuación, parece ahora afortunadamente debilitada por las victorias de las coaliciones anti-mineras en las zonas damnificadas por las promesas extractivistas y debido a la aplastante victoria de la consulta popular en Girón, en la provincia del Azuay, donde el 87% de la población votó en contra del proyecto minero de Kimsacochoa.

El gobierno ecuatoriano, convencido de que no quedan alternativas disponibles, acaba de firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Al hacerlo, y, sobre todo, al comprometerse a aplicar draconianas medidas de austeridad,<sup>3</sup> arriesga acentuar la anomia y la dispersión política. El giro conservador y pro empresarial en la política económica había empezado antes, durante el gobierno de Rafael Correa, que hizo los primeros contactos para el regreso del FMI en 2014. La claudicación está lejos de ser una innovación morenista. En efecto, la política económica del gobierno de Lenín Moreno ha continuado y sostenido el pragmatismo del gobierno anterior que se profundizó desde 2014, con el inicio de la caída de los precios del petróleo. Rafael Correa había llevado el endeudamiento público por encima de su límite legal y a un aumento impaciente del rubro destinado al pago de deuda (interna y externa), en el presupuesto general del Estado (del 2,8% del PIB en 2012 al 8,1% en 2016 y al 9% en 2017). La urgencia por obtener

financiamiento a cualquier precio, ya había llevado a Rafael Correa a negociar el oro de la reserva con Goldman Sachs, a pagar daños y perjuicios a la compañía petrolera Texaco, a concesionar ricos pozos petroleros a transnacionales como Schlumberger, a echar mano a los fondos de pensiones y de salud de los trabajadores, a firmar un tratado de libre comercio con la Unión Europea y a entregar garantías en petróleo a China y Tailandia. Es decir, a abandonar cualquier veleidad antiimperialista del pasado. Lenín Moreno ha continuado el mismo camino tanto en el incremento de los montos de la deuda como en la conciliación ecuménica con las auténticas *bêtes noires* de las izquierdas latinoamericanas, como el Fondo Monetario Internacional.

La novedad del momento yace en otra parte. El panorama electoral, surgido del domingo 24 de marzo de 2019, es una expresión de esta nueva situación. En medio de la dispersión y la fragmentación, el mismo gobierno central carece de las herramientas de poder suficientes para imponer sus agendas económicas y sociales, aplastando cualquier oposición. Es un gobierno que los movimientos sociales pueden enfrentar con más ventaja. En las resistencias al nuevo (des)orden emergente se encuentran las semillas posibles para la germinación de un orden alternativo.

---

3. International Monetary Fund 2019. Ecuador 2016 article IV consultation — Press Release and Staff Report. IMF Country Report No. 19/81. March. Disponible en <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/21/pr1985-ecuador-imf-executive-board-concludes-2016-article-iv-consultation-with-ecuador>>.

# A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Katuska King\* y Pablo Samaniego\*\*

*Las recientes aproximaciones sobre la economía ecuatoriana, son más bien discursivas, antes que fundadas en cifras y datos que den cuenta de la realidad del país. Se precisa avanzar en esto para discutir posibles rentas de resolución. Son notorios, sin embargo los cambios del actual gobierno, en gran parte justificados por tomar distancia del anterior. Así, la planificación dejó de tener importancia, en su reemplazo, nos hemos sustentado en los diagnósticos, parciales y sesgados del FMI, con lo que el “retorno del Estado”, una de las bases del modelo del anterior gobierno, retornó al pasado del libre mercado. La política económica ha seguido un sinuoso accionar, en el que el sector financiero parecería ser la opción del gobierno. El reciente acuerdo con el FMI, que incluye autoridad fiscal, reforma tributaria y flexibilización laboral, lo cual supondrá, antes que crecimiento, un deterioro de los ingresos de la población.*

## Introducción

La economía ecuatoriana y la conducción de la política referida a esta área se encuentran en un momento de agudas y significativas interrogantes. Han transcurrido dos años desde el cambio de gobierno y solamente en los últimos meses se ha decantado una propuesta coja, como explicaremos luego.

En estos dos años se ha priorizado una aproximación discursiva sobre la economía en lugar de un diagnóstico que fije y delimite las condiciones concretas, a fin de establecer una ruta de conducción. Esta finalmente ha sido

delegada al Fondo Monetario Internacional en lo relativo a la política económica y a los acuerdos de libre comercio –no concretados– diferente a una visión estratégica anhelada o, si se usa el término acuñado años antes, a alguna noción sobre la matriz productiva deseada.

Esta desarticulación y el sometimiento al diagnóstico parcial realizado por el FMI<sup>1</sup> llegó de la mano con la degradación de las actividades de planificación, actividad que tuvo un importante repunte a partir del 2007 (coincidamos o no con las propuestas elaboradas en la SENPLADES),<sup>2</sup> lo que dio lugar a lo que luego se llamó como “el retorno

---

\* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador.

\*\* Docente de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1. Fondo Monetario Internacional FMI, “Misión del FMI Concluye su Visita de Artículo IV de 2018 en Ecuador”, IMF, 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2TTkH0J>.
2. La SENPLADES absorbió a la Secretaría de Objetivos del Milenio (SODEM) y al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que desaparecieron. Cumplió las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), la institución de planificación que había sobrevivido lánguidamente en gobiernos anteriores.

del Estado”.<sup>3</sup> Es decir, lenta pero de manera sostenida se está debilitando esa institucionalidad específica, teniendo como espejo el confuso proceso de reconfiguración de las instancias de decisión política, judicial y electoral.

Este es el escenario general sobre el que se desarrollará un análisis de las acciones tomadas en materia económica. Con el propósito de tener un abordaje lo más completo, se tratará en primer lugar del sinuoso camino seguido por la política económica, para continuar con aquel referido a lo acontecido en el sector productivo, para luego tratar al sector financiero pues es el sector en el que se manifiesta con más claridad la opción del gobierno hacia la sociedad o la economía política del morenismo. Por último, se presentan algunas conclusiones.

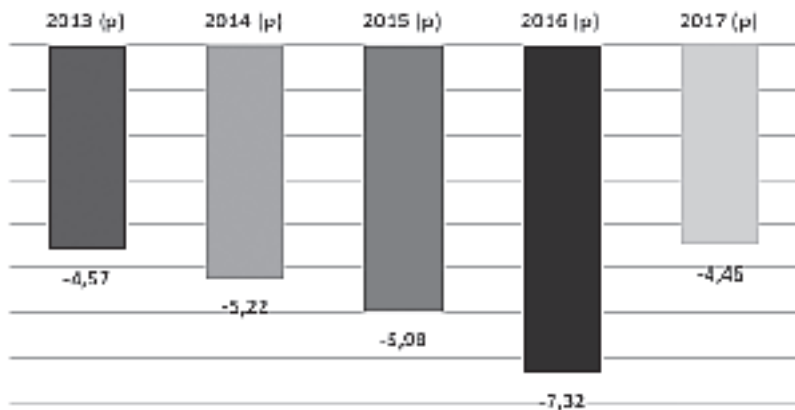
## Del exacerbado pesimismo al nervioso optimismo

En la instalación del gobierno en mayo de 2017 el presidente destacó que su propuesta de gobierno democrático radicaría en el diálogo con todos los sectores. Estrenó su gobierno con varias prominentes figuras del régimen anterior, pero poco a poco fue prescindiendo de ellos y ellas, hasta que en un punto de quiebre político anunció que “la mesa no estaba servida” refiriéndose así a la situación económica.

Es cierto que el gobierno que administró el país desde 2007 a 2017 acumuló recurrentes déficit en el sector público, aunque, se había reducido significativamente en 2017 (gráfico 1).

Además del déficit, la deuda externa del sector público se incrementó de

**Gráfico 1**  
Resultado global del sector público no financiero como porcentaje del PIB (base devengado)



Fuente: BCE, Información estadística mensual, No. 2004, febrero de 2019.  
Elaboración: Los autores.

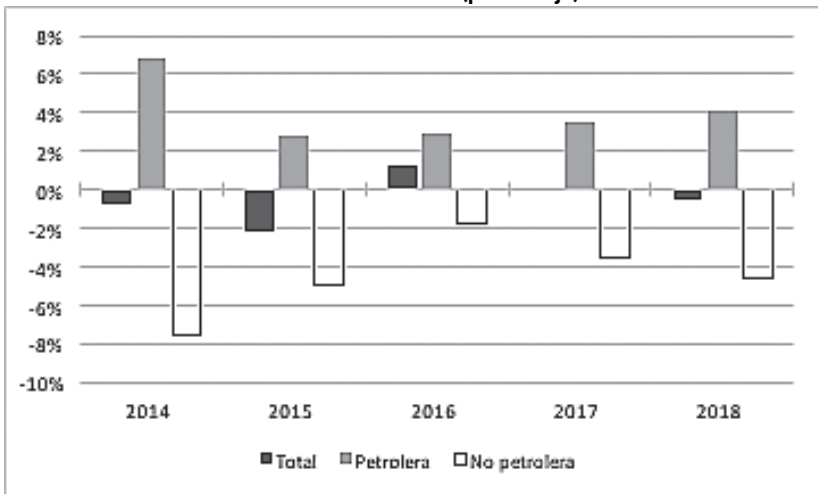
3. Acosta Espinosa, Alberto. “El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas”. En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, No. 13, Mayo, p. 62-72. FES-ILDIS, Quito.

manera importante. En el mismo período, el monto total incluidos atrasos de intereses tuvo una expansión del 13,6% al 30,4% del PIB,<sup>4</sup> aunque ese porcentaje puede ser mayor si se incluyen otro tipo de operaciones de financiamiento que no se había empleado antes. En definitiva, cuando el gobierno asumió la gestión desde mayo de 2017, existía un problema fiscal por resolver.

Además del fiscal, y sin hacer una reseña exhaustiva de otras amenazas potenciales a la viabilidad socioeconómica, el otro grave problema es el

externo. En efecto, en 2016 la balanza comercial fue positiva en 1,2% del PIB, en 2017 fue levemente positiva y el siguiente año nuevamente negativa en 0,5% con relación al PIB. Estos saldos se explican enteramente por el comportamiento de la balanza comercial no petrolera, la que siempre es negativa, exceptuando algunos años en los que el gobierno introdujo salvaguardias, para desalentar las compras externas; en 2018 el saldo de estos bienes llegó a ser negativo en 4,5% del PIB, una cifra abultada ya que la balanza comercial petrolera,<sup>5</sup> que es la que

**Gráfico 2**  
**Balanza comercial total, petrolera y no petrolera con relación al PIB (porcentaje)**



Fuente: BCE, Información estadística mensual, No. 2004, febrero de 2019.  
 Elaboración: Los autores.

4. Banco Central del Ecuador (BCE), *Información Estadística Mensual*, N° 2004, Febrero, 2019, Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2dROgA0>.
5. El desbalance en las exportaciones no petroleras genera presión sobre la extracción de más petróleo y, como es el caso en los últimos años, de más necesidad de explotar las minas metálicas existentes en el país. El medio ambiente se convierte así en una variable de ajuste de los flujos monetarios de la economía. Samaniego P., Vallejo M.C., Martínez-Alier J., "Commercial and biophysical deficits in

financia a la primera, fue positiva en 4,1% con relación al PIB.

El resultado negativo de 2018, menor al que se hubiera registrado si es que el precio del petróleo no se recuperaba como lo hizo en ese año, está determinado en gran parte por la eliminación de las salvaguardias arancelarias que se instauraron en 2016. Frente a ese deterioro en el sector externo, que importa porque al estar la economía dolarizada la única fuente de creación de dinero es el saldo del sector externo, lo que interesa mostrar es cómo se movieron las otras cuentas que recogen las transacciones con el exterior. El resultado es una balanza de pagos global que fue negativa en 2017, en 1.858 millones de dólares y que se recuperó, en 2018, exclusivamente gracias al mayor endeudamiento externo de la economía.

Aquí se produce una paradoja pues frente a la debilidad del sector externo, explicada básicamente por la apreciación del dólar (que hace que las exportaciones se en-

carezcan y las importaciones se abaraten), y los bajos niveles de competitividad en la mayoría de sectores productivos, la economía se puede financiar con inversión extranjera de cartera (depósitos en bancos), o directa (inversión en empresas),<sup>6</sup> o con la contratación de más deuda externa. Lo relevante y obvio frente a la situación fiscal, es que la mayor parte de la deuda externa contratada, corresponde al sector público no financiero,<sup>7</sup> el que a través del gasto transfiere buena parte de esos recursos a la economía (hay que descontar lo que se paga por amortizaciones e intereses de períodos anteriores), aumentando la cantidad de dinero en la economía y, de esa manera, los depósitos en el sistema financiero.

**Tabla 1**  
**Balanza de pagos y sus componentes**

Año	2014	2015	2016	2017	2018*
1. Cuenta corriente	-522,0	-2.223,4	1.323,7	-372,7	-195,7
2. Cuenta de capital y financiera	322,1	699,7	-16,2	-1.473,3	553,2
3. Errores y omisiones	-224,6	35,2	-100,8	-12,5	-124,8
Balanza de pagos global	-424,5	-1.488,4	1.206,7	-1.858,5	232,7
% del PIB	-0,4%	-1,5%	1,2%	-1,8%	0,2%
% de moneda y depósitos**	-1,4%	-5,3%	3,7%	-5,2%	0,6%

Fuente: BCE, Información estadística mensual, N° 2004, febrero de 2019.

Elaboración: Los autores.

Notas: \* Corresponde a los tres primeros trimestres.

\*\* Es la suma de moneda fraccionaria, depósitos a la vista y cuasidinerio.

South America, 1990–2013". En *Ecological Economics*. 2017, vol. 133, p. 62–73. Recuperado de: <<https://bit.ly/2ulxzfQ>>.

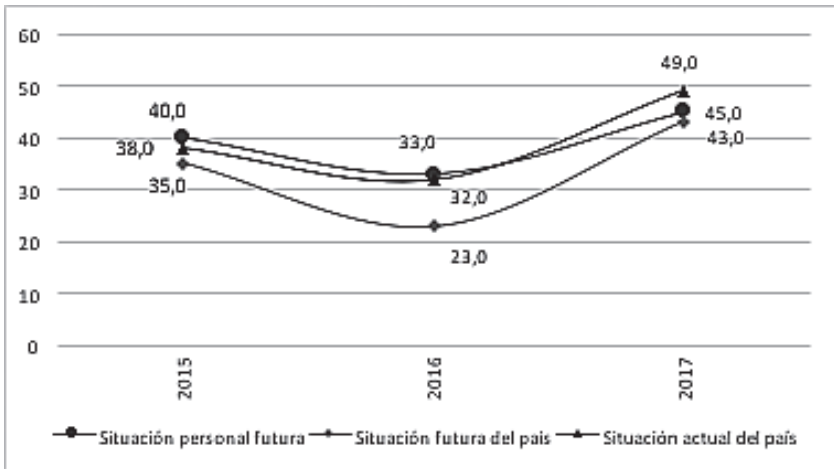
6. Aun cuando esa cuenta está incluida en la balanza de pagos, vale la pena señalar que la inversión extranjera directa se ha reducido desde su pico máximo de al menos los últimos 15 años registrado en 2015, por un monto de 1.322 millones de dólares. En los dos años siguientes cayó a 767 y 618 millones de dólares y en 2018 se observa un pequeño aumento, pero es necesario esperar hasta la publicación del boletín definitivo a fines de este mes (BCE, Inversión extranjera directa reportada en la Balanza de Pagos, información obtenida en 2019-03-17 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <<https://bit.ly/2dlxpUw>>).
7. La deuda externa del sector privado creció en 2015 y 2016 en 16% y 14%, respectivamente, en cambio se contrajo en 4,6% en 2017 y apenas aumentó en 2,4% en 2018.

Pese al escenario descrito, el diagnóstico apuntó a que el único y principal problema que tiene la economía ecuatoriana es el déficit fiscal. Al criterio del oficialismo se sumaron muchos analistas por lo que, esa visión parcial, prevaleció con una fuerza inusitada en los medios de comunicación. Esa fuerza provino de la lógica del discurso político pues de esa forma se desacreditaba al gobierno antecesor y al proyecto por él encarnado. Si se puede simplificar, se volvió a presentar aunque de forma superficial y reducida el dilema entre Estado y mercado, tema cada vez menos importante en otras la-

titudes, ya que existe abundantísima literatura sobre las fallas del mercado<sup>8</sup> y, así mismo, porque todos los gobiernos desarrollados y las grandes empresas del mundo entero, tienen equipos de planificación e intervienen sobre sus mercados respectivos con distintos mecanismos.<sup>9</sup>

De esta manera, la palabra crisis se impregnó en el “inconsciente colectivo” y, todos los sectores políticos, no dudaron en repetir acriticamente ese discurso político del gobierno. Aunque ese hecho es de por sí grave, lo es más en tanto de esa forma, se cambiaron las expectativas económicas y se tras-

**Gráfico 3**  
**Percepciones sobre la situación futura**



Fuente: Latinobarómetro  
 Elaboración: Los autores.

Nota: En las cifras que se presentan se sumaron las opciones mucho mejor y un poco mejor. Este indicador de la base de datos de 2018 aún no está a disposición del público.

8. Stiglitz, Joseph y Rosengard, Jay. *La economía del sector público*, 2016, 4ta ed. Barcelona: Antoni Bosch.
9. Para identificar prácticas de competencia desleal y evitar abusos debido al conocimiento y dominio de los mercados, la Unión Europea, para poner un ejemplo, realiza una activa política de control y ello requiere un aparato burocrático fuerte y altamente entrenado.

trocó cualquier posibilidad de que la crisis sea superada mediante políticas que incentiven la demanda. Por el contrario, el consenso del discurso oficial logró que la profecía se cumpla y que, en 2018, la economía reduzca significativamente su ritmo de expansión.

De hecho, las expectativas económicas que tenía la población sobre la economía eran muy altas al inicio de la gestión del gobierno (gráfico 3), incluso tan altas como en el 2011 cuando habían alcanzado su punto más alto pero; cambiaron por ese consenso que se formó con el propósito de desacreditar lo anterior, no de acreditar la política que seguirían.

Por tanto discurso político sobre lo económico, la política económica ejecutada fue absolutamente incoherente con la situación descrita, hasta principios de 2019 cuando se delega la solución al modelo del FMI, aunque solamente para atacar el déficit fiscal.

Entre las primeras decisiones de este gobierno, estuvo la transferencia de la operación de la billetera electrónica a los bancos privados. Creada y administrada por el Banco Central del Ecuador, el mecanismo fue una forma de evitar que las transacciones se realicen en efectivo y, en su lugar, se hagan compensaciones electrónicas. De esa forma se protegía en parte, los problemas potenciales que pudiera generar la falta de efectivo en la economía. Como se había mostrado, la salida de dinero, debido a la mala situación del sector externo, era paliada con este moderno

mecanismo de gestión del dinero y, de esa forma, se evitaban las restricciones de no poseer una moneda de emisión soberana. Contrariamente a cualquier expectativa, hasta la redacción de este análisis, la banca privada no ha podido o no ha querido poner nuevamente en funcionamiento la billetera electrónica. Al parecer, en la decisión del gobierno, pesaron más las negociaciones políticas que la viabilidad económica, pues desde que se hizo el traspaso, las autoridades públicas no se han pronunciado exigiendo un plazo máximo para la operatividad del sistema.

Con el propósito de relanzar la economía, pues como se había señalado según opinión del Presidente y su equipo el país estaba en crisis, tardíamente en agosto de 2018, es decir 15 meses después de la posesión, se aprobó con una importante mayoría legislativa la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.<sup>10</sup>

Los aspectos más importantes de ese nuevo instrumento legal son: la cesión de un monto importante de ingresos potenciales para el sector público, en tanto se dispuso la donación de intereses y multas de aquellas personas y empresas con deudas tributarias. Si uno de los problemas identificados por el gobierno es la insuficiencia de ingresos para cubrir los gastos, entonces ¿qué coherencia tiene una disposición de este tipo? En el corto plazo tal vez pudo ser beneficiosa si se recaudaba

---

10. Disponible en: <<https://bit.ly/2FCVgeK>>.



lo esperado –cosa que no ocurrió,<sup>11</sup>– pero tal como sucedió en el gobierno precedente, este tipo de medidas genera expectativas permanentes de “perdón y olvido” en materia tributaria.

Pero; la merma de recursos públicos no solo consta en esa parte de la mencionada Ley, sino que está contenida en el aumento de las exenciones tributarias de varios instrumentos jurídicos aprobados durante el gobierno de Correa. Es decir, siendo más generosos que antes, en ningún momento se modificó el espíritu de la normativa en vigencia, lo que se puede interpretar como la continuidad del contenido de la política hacia el sector productivo que comenzó primero con la expedición del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,<sup>12</sup> a fines de 2010 y, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas<sup>13</sup> aprobada en diciembre de 2015. Para el 2017 el gasto tributario fue de 1.639 millones de dólares solo en el impuesto a la renta de sociedades.<sup>14</sup>

Resulta contradictorio, sin embargo, pretender que los inversionistas se motiven por los mejorados beneficios otorgados por la Ley de agosto de 2018, cuando el gobierno había expresado en reiteradas ocasiones que el país se hallaba en una crisis muy profunda. Las necesidades políticas del gobierno de diferenciarse y establecer una distancia considerable con la ad-

ministración que le precedió, hicieron que perdiera de vista su obligación de gobernar y, de esa manera, se encerró en un escenario con los mismos problemas pero amplificadas. Pocas veces ha sido tan clara la forma como se fue constituyendo una profecía y esta se cumplió.

A más de la profecía autocumplida, se produce una coincidencia fatal, pues la desaceleración de la economía por efecto de esa errática política gubernamental, condujo a lo que Naomi Klein denomina la doctrina del shock, en su libro del mismo nombre.<sup>15</sup> En este relata cómo se va gestando el ambiente adecuado para que no exista otra opción que la intervención de los organismos multilaterales en la conducción económica. Y no solo eso, sino que se logra que, a través del miedo a una situación aun peor, la población comience a hacer cesiones frente a la pérdida de ciertos derechos, al empeoramiento de las condiciones laborales (o flexibilización laboral), y el deterioro de los servicios públicos.

Pero para abundar aun más en las contradicciones, esta vez sí políticas y legales, en la mencionada Ley, además se estableció una mora en la disposición constitucional que limita el endeudamiento externo. La crítica inicial y más fuerte al gobierno de Correa fue lo que denominaron el irresponsable endeudamiento externo. Con la Ley

11. A la fecha se registra el 70% de lo esperado según información del Servicio de Rentas Internas (SRI).

12. Disponible en: <<https://bit.ly/2YKEpiH>>.

13. Disponible en: <<https://bit.ly/2TSwXhE>>.

14. Este dato proviene de las estimaciones de gasto tributario realizado por el SRI más los tres puntos de reducción en la tasa del impuesto a la renta de sociedades.

15. Naomi Klein, *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. 2008, Paidós, Buenos Aires.

de Fomento Productivo, se dio el visto bueno para que se pueda sobrepasar el límite constitucional, medida que a más de uno debió dejar estupefacto y que, debería ser tratada por el flamante Tribunal Constitucional. Antes de la aprobación de esa norma legal, se realizaron “exitosas operaciones” de venta de petróleo y convenios crediticios garantizados con oro y petróleo, prácticas que en el entendimiento del gobierno actual habían sido ilegales cuando las ejecutó el régimen anterior.

Finalmente, dentro de las medidas más importantes, cabe agregar al frustrado retiro del subsidio a los combustibles. Se logró la completa eliminación en la gasolina Súper, en la Extra fue parcial e imposible, en el Diesel de uso vehicular y el GLP. A la vez que se lograba esta medida incompleta -que hará que cada vez más automotores utilicen Diesel, cuando en Europa se estableció un plazo muy corto para su total retiro porque es más contaminante que otros combustibles-, en la Ley de Fomento Productivo se pretendió eliminar la reducción a cero del IVA a los automóviles híbridos porque “según el Régimen, el ahorro en el consumo de combustibles fósiles generado por un auto híbrido ‘no representa mayores diferencias’ frente a los vehículos

tradicionales. Por lo que ‘no se justifica mantener el beneficio’ tributario”.<sup>16</sup>

En estas circunstancias se firmó el Acuerdo con el FMI, para dar alguna salida y coherencia a la errática política económica. Es errática porque ni siquiera desde la posición teórica de las actuales autoridades del Ministerio de Finanzas, se logró estructurar un plan coherente. Al contrario, se fue gestando, con o sin intención, el ambiente propicio para que un organismo multilateral diseñe la política económica que se va a ejecutar y que la ciudadanía acepte lo hasta ahora realizado por temor a peores consecuencias.

Esta tan caduca<sup>17</sup> pero remozada política económica “llave en mano”, contempla además la privatización de las empresas públicas rentables, es decir, de aquellas que generan ingresos para el sector público. Esta es otra fuente de limitación de ingresos permanentes para el sector público, además podría implicar el abandono de la dotación de ciertos servicios estratégicos desde una visión integral de desarrollo, como aquel que con bastante seguridad ocurriría en el evento que se venda CNT, pues esta empresa ha suministrado, con éxito, conexiones de internet a sectores urbanos y rurales apartados,

16. Castillo, María Angelina, “USD 9 millones espera recaudar el Gobierno con gravamen a híbridos”, *El Comercio*, el 5 de septiembre de 2018, sec. Negocios. Recuperado de: <https://bit.ly/2NfTCFC>.

17. El propio FMI reconoció que “...las políticas fiscales encaminadas a reducir los déficits fiscales y los niveles de deuda... producen tres conclusiones perturbadoras: a) los beneficios en términos del aumento del crecimiento parecen bastantes difíciles de establecer si se examina un conjunto amplio de países, b) los costos en términos del aumento de la desigualdad son importantes y c) el aumento de la desigualdad, a su vez, afecta negativamente el nivel y la sostenibilidad del crecimiento.” Como lo señalan: Jonathan D Ostry, Loungani Prakash, y Davide Furceri: “En lugar de generar crecimiento, algunas políticas neoliberales aumentaron la desigualdad, lo que a su vez dificultó una expansión duradera”. *El neoliberalismo ¿un espejismo?* En: *Finanzas y Desarrollo*, 2016, junio, p.38.

los que desde una perspectiva de retornos privados no serán rentables.

Así mismo, no resultaría extraño, como ha mostrado la historia de las privatizaciones en muchos rincones del mundo, que las inversiones sean realizadas por nacionales que repararían fondos antes fugados para beneficiarse de las ventajas fiscales aumentadas en la vigente Ley de Fomento Productivo, o que se busque algún mecanismo que no implique el ingreso inmediato de recursos para mejorar la posición externa y fiscal.

El crédito del FMI y otros organismos multilaterales, junto con las medidas de ajuste que se anuncian y se están realizando, llevan el pomposo y ofensivo nombre de “Plan Prosperidad”, un muy mal sustituto de un plan nacional de desarrollo. Mientras se liquida a más de 10.000 empleados públicos, a vista y paciencia de todos, el gobierno anuncia que: “Nuestro compromiso con las familias ecuatorianas es doble. A la vez que sanamos la economía, sembramos las semillas para un futuro de prosperidad, protegiendo siempre a los más vulnerables. Estos son los ejes de nuestro plan económico que quiere devolver la prosperidad al Ecuador durante este período de gobierno”.<sup>18</sup> Y el FMI no se queda atrás al afirmar que, “El plan del gobierno apunta a crear una economía más dinámica, sosteni-

ble e *inclusiva* y se basa en cuatro principios claves; impulsar la competitividad y la *creación de empleo*; *proteger a los pobres y más vulnerables*; fortalecer la sustentabilidad fiscal y los cimientos institucionales de la dolarización del Ecuador...”<sup>19</sup> –las cursivas son nuestras–. ¿Acaso un préstamo y la disminución de la oferta de servicios públicos tienen las virtudes para lograr tantas y tan variadas metas?

### **Política productiva inexistente: entre el continuismo externo y la renuncia a una visión estratégica**

Durante los dos años de mandato de Lenín Moreno, se realizaron tres anuncios de medidas económicas, sin embargo, en materia productiva, se encuentran vacíos y hechos puntuales que se entrecruzan con los problemas del diagnóstico de la situación económica.

La pregunta inicial en el tema productivo sería ¿por qué se necesita una visión pública de la política productiva? Stiglitz y Greenwald señalan a partir de un análisis detallado, por qué las fallas de mercado llevan a la conclusión de que en materia del conocimiento la intervención del Estado es necesaria.<sup>20</sup> Esto va más allá de una simple discusión Estado–mercado, ya que se debe recordar que, en países

---

18. Gobierno del Ecuador, *Plan Prosperidad 2018-2021*. Ministerio de Finanzas, 2019, Quito. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UYPJoA>>.

19. Fondo Monetario Internacional FMI, “Ecuador y el FMI alcanzan un acuerdo a nivel del personal técnico sobre un apoyo de US\$4.2 mil Millones”. En: IMF, el 21 de febrero de 2019, Recuperado de: <<https://bit.ly/2tv7nEP>>.

20. Stiglitz, Joseph y Greenwald, Bruce, *La creación de una sociedad del aprendizaje*, 2016, La Esfera de los Libros, Madrid.

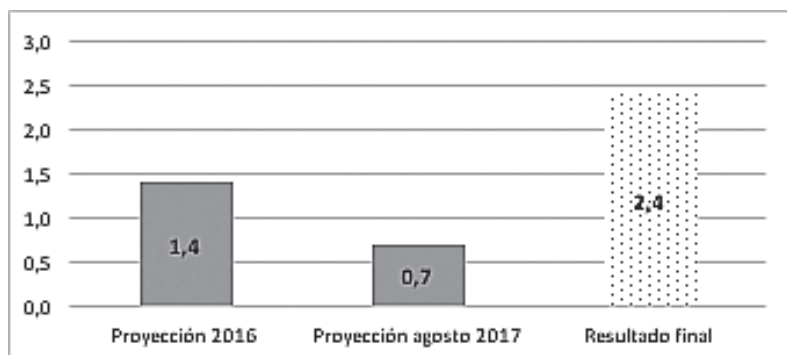
con alto desarrollo tecnológico, el sector público ha tenido un rol líder en el financiamiento de la economía del conocimiento, el cambio tecnológico y la producción de conocimiento. Mazzucato, plantea que se requiere una visión dinámica por parte del Estado, ya que en los procesos exitosos este ha tenido un rol emprendedor, tomador de riesgos y creador de nuevos mercados. Esto a través de insistir en una visión clara con instrumentos de política pública que permitan un crecimiento inteligente e inclusivo.<sup>21</sup>

La línea escogida por el morenismo ha sido la ausencia de política productiva, renunciar a tener claridad en lo que se busca y ceder la dirección a los gremios empresariales y financie-

ros, en lo que esos sectores plantearon como Plan 2030.<sup>22</sup> Este Plan, presentado al presidente Moreno y recibido con agrado, retoma los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), definidos a nivel multilateral en la Agenda de Desarrollo Sostenible<sup>23</sup> al 2030. Dicho Plan pone en el centro a las empresas para una aparente inserción competitiva del Ecuador en la cuarta revolución industrial.

Las razones políticas mencionadas, de responsabilizar de las actuales circunstancias al gobierno anterior, el repetitivo discurso sobre la gravedad de la situación económica y la evidente falta de rumbo en lo productivo, tuvieron sus efectos. Fue tal el drama, que en agosto 2017 rebajaron la esti-

**Gráfico 4**  
**Proyecciones y resultado final en el crecimiento para el año 2017**  
**(porcentaje de crecimiento del PIB)**



Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Los autores.

21. Mazzucato, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, 2013, Anthem Press, London.
22. Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), "Proyecto Ecuador 2030, iniciativa empresarial de transformación productiva", Ecuador 2030, marzo de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2DiMtPK>.
23. Moran, Mirtha. "La Agenda de Desarrollo Sostenible", *Desarrollo Sostenible*, 16 de febrero de 2016, Recuperado de: <https://bit.ly/2xAD3v9>.

mación de crecimiento para ese año al 0,7%, de una proyección inicial de crecimiento para ese año de 1,4% que finalmente terminó en 2,4 % según cifras oficiales, tal como se presenta en el gráfico 4.

Pese a obtener mejores resultados que los esperados, analistas y voceros del gobierno seguían insistiendo, a manera de un mantra, que el sector público había copado todos los espacios, desplazando al sector privado. Esta parecería constituir una táctica deliberada de victimización para obtener beneficios. Se alimentó una percepción de lo público como corrupto y lo privado como eficiente, deslegitimando, entre otros aspectos, el pago de impuestos. Esto se observa en la encuesta de empleo de junio de 2017 que ubicaba en 6,3 sobre diez, al nivel de confianza promedio a las empresas privadas, por encima de la calificación promedio otorgada al Servicio de Rentas Internas (SRI), que era en promedio del 6. En ese momento, la Presidencia tenía una valoración promedio levemente superior de 6,5 mientras que la Iglesia, con una mejor percepción en ese momento, mantenía una de 7,4.

En años anteriores, ya se había iniciado una campaña sistemática contra el Estado, en la que se efectuó una renovación tanto de los titulares de los gremios en el sector privado, como de los voceros mediáticos, que repetían el mismo mensaje. Por ejemplo, a inicios del 2018, Spurrier se lamentaba que Moreno no acogía las sugerencias del sector empresarial en lo que él llamaba, “entorno de negocios más amigable que permita la reactivación de la inversión privada”.<sup>24</sup>

El argumento sostiene que, el sector privado necesita aumentar la competitividad<sup>25</sup> para poder contribuir de mejor forma a la economía y, los impuestos no se lo permiten.<sup>26</sup> Esto plantea una definición de competitividad productiva basada en pérdidas sociales, es decir, una suerte de competitividad espuria que se obtiene al dejar de pagar impuestos o al reducir el pago de obligaciones laborales.

En mayo 2018, el gobierno nombra al presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), como ministro de Finanzas y el sector productivo empieza a recibir lo que buscaba. En ese contexto, se impulsó la ya comentada Ley de Fomento Productivo, como una

- 
24. Spurrier, Walter. “A pulso”, Informe económico y político, *Análisis Semanal* (Guayaquil: Grupo Spurrier, el 3 de enero de 2018).
  25. Desde el día siguiente que se adoptó la dolarización unilateral de la economía, cada gobierno y cada cierto tiempo se ha repetido una famosa frase “el Ecuador necesita aumentar la productividad”, porque es obvio que si no se aumentan esos niveles es muy difícil competir en dolarización. Tal vez el aumento de infraestructura que se dio en los pasados 10 años podría ser la medida más cercana para atacar el problema de ciertos costos. Pero desde 2000 no ha existido un plan concreto en este sentido y peor ahora cuando se ha abandonado a la planificación.
  26. Ecuador ocupa el sexto lugar entre los países con mayor gasto fiscal (los montos que deja de recaudar el sector público por la concesión de ventajas fiscales a ciertos sectores) en América Latina y el Caribe. Representa el 4,8% del PIB y en él domina el impuesto a la renta y el IVA. Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. CEPAL, 2018, Santiago de Chile.

continuación del Código de la Producción, así como de la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas (2015).

La remisión tributaria incluida en la Ley de Fomento Productivo, a diferencia de las del 2008 y 2015, no permitió el reparto a los trabajadores de las nuevas utilidades declaradas, lo cual hacía del beneficio una ganga aun mayor, además de ser un “fomento a evadir impuestos”.<sup>27</sup>

Esta renuncia a tener política productiva propia se profundizó y fue aun más explícita con la fusión del Ministerio de Industrias y Productividad (MI-PRO) y Comercio Exterior denominado “Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones”,<sup>28</sup> manteniendo como ministro del nuevo ente a quien estuvo a cargo de los temas comerciales, Pablo Campana. Si bien esto se justificó en la lógica de austeridad y reducción del Estado, simbólicamente definió a los acuerdos comerciales como prioridad en la política productiva del gobierno, confundiendo fines con instrumentos.

Esto se complementa a la decisión tomada en el año 2017 por el gobierno de Correa de adhesión al acuerdo multipartes con la Unión Europea y que marcó el inicio de una línea aperturis-

ta. Este lineamiento se ha mantenido en el gobierno de Moreno e implicaba el reto de “superar” lo realizado por su predecesor. Para ello, el ministro Campana fue en la búsqueda de acuerdos, con contradictorios anuncios de nuevas inversiones<sup>29</sup> no concretados hasta la fecha, al punto que el propio presidente hace un llamado, el 20 de marzo 2019 en el que pide a los empresarios que, “invieran su dinero en nuestro país y atraigan más capital”, con lo cual se estaría confirmando el fracaso de las acciones implementadas.

El discurso de desprecio a lo público, austeridad y reducción del excesivo gasto público, también es útil y necesario como prefacio a las privatizaciones de los sectores estratégicos, pudiendo encontrarse en esa línea, una continuidad con las alianzas público-privadas, aprobadas en el gobierno anterior. Las concesiones o monetización de activos del Estado, que son denominaciones alternativas para dar cabida al sector privado en los activos públicos, fueron inicialmente anunciadas por el consejero presidencial Santiago Cuesta, sin claridad del marco constitucional y sin presentar estudios de valoración de los activos,<sup>30</sup> ni de cómo se regulará la prestación de los servicios.<sup>31</sup>

27. King, Katuska “Ley de Fomento Productivo: Nueva amnistía, fomento a evadir impuestos”, *Katuska King* (blog), junio de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WJyrg9>>.

28. “Gobierno crea Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones”, En *El Telégrafo*, 20 de septiembre de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2NuDSzw>>.

29. Orozco, Mónica. “Ley de Fomento hará que lleguen 10 300 millones”, En *El Comercio*, 14 de octubre de 2018, sec. Negocios. Recuperado en: <<https://bit.ly/2P4CGmx>>.

30. “Las concesiones traerán \$ 1.000 millones en 2019, según el Gobierno nacional”, En *El Telégrafo*, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2RyTgs1>>.

31. Los procesos de concesión de servicios públicos no son tan sencillos como tomar y vender los activos pues un aspecto principal e ineludible es qué entidad pública regulará los estándares mínimos

Otro sector, que más que productivo es extractivo, es el minero. En él se ha dado una continuidad de la política anterior, aunque con más resistencia y conflictividad social. Uno de los elementos más significativos en este sector a fines del 2018, fue el anuncio de la empresa minera australiana Solgold, del descubrimiento de reservas de oro y cobre en el norte del país.<sup>32</sup> En las elecciones del 25 de marzo 2019 se realizará una consulta sobre la minería en Quimsacocha.<sup>33</sup>

En tanto para el sector productivo, no existe una política que señale el rumbo y, al incorporar instrumentos no adecuados, se alientan comportamientos rentistas, por otra parte, no se evalúa que resultados habrá en términos de crecimiento, generación de empleo, desarrollo tecnológico, etcétera. Los prejuicios contra el papel del Estado apuntan a una lógica de tratar exclusivamente el problema fiscal y, en especial el privatizar los activos rentables públicos.

### **El sector financiero a su libre albedrío**

En política pública se suele realizar la pregunta ¿qué hubiera pasado si?, (en inglés *what if...?*). Responder esta pregunta, en relación a los efectos en la macroeconomía, resulta difícil por

la complejidad de las interrelaciones entre los actores involucrados, directa e indirectamente, en la elaboración de las políticas, y las diferentes reacciones que se producen entre los distintos actores económicos. Sin embargo, a veces hay circunstancias que muestran con claridad algunas causalidades. En materia financiera, los efectos de las actuales medidas son evidentes.

Para evaluarlas es necesario hacer un repaso a las principales medidas tomadas en este ámbito, así como de algunos indicadores de colocación y utilidades de los bancos, para luego hacer una breve referencia a algunas inexactitudes mencionadas por la Asociación Privada de Bancos del Ecuador.

Como ya se mencionó, el gobierno decidió entregar a la banca privada el 29 de agosto de 2017, la operación de la billetera electrónica, un instrumento de tremenda importancia para flexibilizar problemas de liquidez de la economía, aunque al parecer esto fue pactado ni bien asumió el gobierno, en mayo de ese año. Ante el nuevo escenario político y en el marco de los acuerdos, los bancos, en principio como gesto político y porque les convenía colocar ante un escenario regulatorio más laxo, aumentaron la oferta de crédito en la economía.

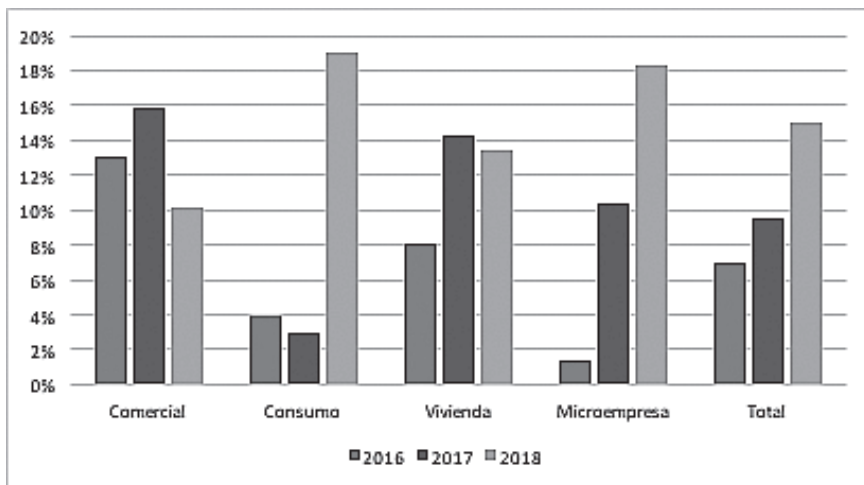
El aumento de las colocaciones, junto con el crecimiento del precio del pe-

---

en la prestación de los servicios, siendo este el requisito fundamental en las concesiones o alianzas público-privadas, el que debe constar en extensos y detallados contratos.

32. "Solgold duplica la estimación de recursos minerales de depósito ecuatoriano", *Minería en Línea* (blog), el 21 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2YGSn5j>.
33. N d E. Los resultados de la Consulta referida, que se realizó en el cantón El Girón, provincia del Azuay, el 86.79% de los electores, sufragaron en contra de la actividad minera en el Sistema Hidrológico Quimsacocha (CNE, 2019).

**Gráfico 5**  
**Tasas de crecimiento anual de la cartera por tipo de crédito (porcentaje)**



Fuente: Superintendencia de Bancos.  
 Elaboración: Los autores.

tróleo, tuvo un efecto en la liquidez de la economía, pero además los préstamos impulsaron la inversión y a su vez el crecimiento final registrado en el año 2017, tal como se presentó en la sección anterior. En 2018, el aumento del crédito provino principalmente de las colocaciones destinadas al sector comercial y a la vivienda, que crecieron en un 16% y 14% respectivamente, tal como se presenta en el gráfico 5, con datos de la Superintendencia de Bancos.

Como se observa en el gráfico 5, la composición en la colocación de la cartera cambia en el año 2018, cuando los créditos que más crecieron fueron los de consumo en 19% y, los de microcrédito en 18,3%, por lo que a nivel agregado, la oferta aumentó en 15%.

Para la Asociación de Bancos, “ese tipo de crédito no debe ser tildado de ‘improductivo’, pues sirve para financiar la demanda de productos”,<sup>34</sup> es claro que confunde oferta con demanda.

El crédito de consumo tiene un efecto de corto plazo en la actividad económica, pero con repercusiones futuras, incluso en el patrimonio familiar, cuando quienes lo recibieron pierden sus plazas de trabajo y no lo pueden seguir pagando, evento que puede ser más probable en un ambiente de medidas de contracción de la demanda, como es la que se está aplicando. Este tipo de crédito aporta a las utilidades de la banca ya que es más rentable, tiene un costo operativo más bajo, una tasa más alta que el crédito comercial

34. Prado, Julio José. Editorial "Respuestas sencillas a preguntas complejas (Parte II)", *Revista Asobanca* No. 91, Nov.- Dic. 2018, p.2.



que, en cambio, tiene un efecto multiplicador mayor en la economía. Es así que en el año 2018 los bancos tuvieron las utilidades más altas desde el inicio de la dolarización, con más de 550 millones de dólares, equivalentes al 12,1% sobre su patrimonio.

Existe un proverbio que dice: “a río revuelto, ganancia de pescadores...”, y los pescadores no faltan. Uno de estos ha sido la banca ya que, una vez recibida la decisión de que sean ellos quienes manejen la billetera electrónica, se percataron que podían influir significativamente sobre las decisiones de política económica.

Confiar en que la banca se “autoregule”, error que incluso reconoció Allan Greenspan, ex director de la FED que permitió que se gestara la crisis de 2008 en EUA., tiene varios efectos, pero los siguientes han salido a la vista:

1. Cobros indebidos por parte de la banca de seguros no autorizados a los clientes.
2. Revisión al alza, de los costos por comisiones que ya en la última fase del período de Correa se incrementaron en 17 servicios financieros (Resolución No. 138-2015-F del 23 de octubre del 2015).<sup>35</sup>
3. Nuevos actores con poder de monopolio que incursionan en los seguros, como el caso del Supermaxi.
4. Retroactividad en el cobro de interés de las tasas de interés, a partir de la fecha de corte y no de la fecha de pago.

La última medida, aunque no se implementó, es la que más llama la atención y desnuda la inexistencia de un programa económico coherente con las condiciones del país. En efecto, es ampliamente reconocido en economía que el aumento de las tasas de interés tiene dos efectos simultáneos: el primero es que desalienta el consumo y el segundo que encarece la inversión. A pesar de que se modificó el interés para un segmento específico del negocio bancario –el de las tarjetas de crédito–, desincentivar el consumo y la inversión es absolutamente contradictorio con la situación de crisis que según el gobierno atraviesa el país.

Y para rematar, cambian la composición en la colocación del crédito, reduciendo el ritmo de colocación del crédito comercial, acelerando la reducción de actividad, que ya lo hicieron generando expectativas negativas, lo que tiene efectos procíclicos en la actividad económica.

Por otra parte, para la Asociación de Bancos, las comisiones son una forma de diversificar el riesgo, comparándose con la forma como utilizan este medio de obtener ingresos los bancos en Francia, Suiza y Estados Unidos, mencionan que se encuentran en el promedio latinoamericano.<sup>36</sup> Pero; este caso particular no es un ejemplo a seguir y no sirve como una comparación adecuada, ya que el Ecuador al estar dolarizado, tiene unas tasas excesivamente altas, si se compara con esos ejemplos

---

35. King, Katiuska “El ‘regalo’ navideño del gobierno”. En *Plan V*, 3 de enero de 2016. Recuperado de: <https://bit.ly/2CS4pPJ>.

36. Prado, Julio José. Editorial “Respuestas sencillas a preguntas complejas (Parte II)”.

y por otra parte, mantiene unos niveles de intermediación muy reducidas en comparación con otros países.

La liquidez de la economía no viene del aire y los bancos juegan un rol clave en ella, dependiendo del sector al que se destine el crédito. La función primordial del sistema financiero es la intermediación y si se colocan créditos que impulsen la producción, la liquidez puede surgir de la misma economía.

Además, existe poca transparencia en la aprobación de regulaciones por parte del ente regulador. Según Latino-barómetro, Ecuador es el segundo país en el que más reduce la respuesta a la pregunta: “se gobierna para el bien de todo el pueblo”, que pasa de 38% a 17%, entre 2017 y 2018.

## Conclusiones

El diálogo anunciado, desde la posesión del presidente Moreno, devino en negociación por parte de los grupos de presión, para sacar provecho para sus intereses muy particulares. El proverbio del río revuelto, hace una analogía de lo que sucede en el país y del ambiente que se está gestando, al permitir que algunos actores económicos puedan influir decisivamente para obtener más ganancias, ya sea con la expedición de normas que les beneficien directamente, como en el caso de la banca, o a través de la privatización de empresas altamente rentables.

El diagnóstico sesgado de la situación de la economía ecuatoriana con fines políticos, así como la continua estigmatización de lo público y la repetición sobre la gravedad de la situa-

ción de la economía, crearon expectativas negativas y afectaron a las nuevas inversiones y la demanda de consumo. De esa forma se limitó el crecimiento económico y como resultado se agravó más la situación inicial.

En materia productiva, se privilegiaron normas para reducir los ingresos fiscales en el entendido que con ello bastaría para atraer inversiones y, así mismo, se ratificó una política que considera que la firma de tratados comerciales es por sí misma una política productiva. La consecuente falta de una política productiva y, la renuncia a una visión estratégica desde el Estado, desembocó en una carencia de estrategias de crecimiento a largo plazo.

En el sector financiero se han producido los mayores cambios, pues la banca ha percibido la relajación en el control con medidas en su beneficio. El cambio, en la colocación del crédito también ha afectado la actividad económica en el último año, con recuperación en las utilidades.

En las últimas semanas, se anunció con bombos y platillos, que el Ecuador había logrado un acuerdo técnico con el Fondo Monetario Internacional. No se les ocurrió mejor cosa que llamarlo “Plan Prosperidad”, seguramente porque es prosperidad para quienes van a lucrar de las privatizaciones.

Este plan incluye austeridad fiscal, reforma tributaria y seguramente flexibilización laboral. Todos estos elementos no harán otra cosa que generar un deterioro en los ingresos de la población por lo que los hogares deberán reorganizarse, ajustando de otra forma lo que se conoce como economía del cuidado. También habrá pre-

siones para ampliar la explotación de recursos naturales, que será la segunda gran variable de ajuste.

Grecia ha vivido por cerca de diez años recetas de austeridad y aun no encuentra una salida adecuada, Argentina incorporó hace poco estos mismos mecanismos y está peor que antes, Ecuador ha sido el otro país en retroceder años para aplicar medidas que el mismo FMI reconoce como ineficaces. Por otro lado, Portugal goza de muy buena salud, luego de aplicar una política de estímulo de la demanda y demostró al mundo que ese es el camino más corto para superar situaciones similares como la ecuatoriana.

## Referencias

Acosta Espinosa, Alberto.

2012 "El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas". En *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, N°13, Mayo, p.67-72. FES-ILDIS. Quito.

Banco Central del Ecuador.

2019 *Información Estadística Mensual*, N° 2004, febrero, 2019, Quito. Recuperado de: <<https://bit.ly/2dROgA0>>.

Castillo, María Angelina.

(5 de septiembre 2018) "USD 9 millones espera recaudar el Gobierno con gravamen a híbridos". *El Comercio*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2NfTCFC>>.

Comité Empresarial Ecuatoriano.

2019 "Proyecto Ecuador 2030, iniciativa empresarial de transformación productiva". Ecuador 2030, Marzo. Recuperado de: <<https://bit.ly/2DiMtPK>>.

CEPAL.

2018 *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile.

Consejo Nacional Electoral

2019 "Resultados preliminares de la Consulta Popular en Girón". Recuperado de: <<https://bit.ly/2uKtRiX>>.

El Telégrafo.

(20 de septiembre 2018) "Gobierno crea Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones". Recuperado de: <<https://bit.ly/2NuDSzw>>.

\_\_\_\_\_.

(5 de noviembre 2018) "Las concesiones traerán \$ 1.000 millones en 2019, según el Gobierno nacional". Recuperado de: <<https://bit.ly/2RyTgs1>>.

Fondo Monetario Internacional.

2019 "Ecuador y el FMI alcanzan un acuerdo a nivel del personal técnico sobre un apoyo de US\$ 4.2 mil Millones". IMF, el 21 de febrero de 2019. Recuperado de: <<https://bit.ly/2tv7nEP>>.

\_\_\_\_\_.

2018 "Misión del FMI Concluye su Visita de Artículo IV de 2018 en Ecuador". IMF. Recuperado de: <<https://bit.ly/2TTkH0J>>.

Gobierno del Ecuador.

2019 "Plan Prosperidad 2018-2021". Ministerio de Finanzas. Quito. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UYPJ0A>>.

King, Katuska.

(3 de enero de 2016) "El 'regalo' navideño del gobierno", En *Plan V*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2CS4pPJ>>.

\_\_\_\_\_.

2018 "Ley de Fomento Productivo: Nueva amnistía, fomento a evadir impuestos". Katuska King (blog), Junio. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WJyrg9>>.

Klein, Naomi.

2008 *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Paidós. Buenos Aires.

Mazzucato, Mariana.

2013 *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press. London.

Minería en línea.

2018 "Sologold duplica la estimación de recur-

- sos minerales de depósito ecuatoriano".  
 Minería en Línea (blog), 21 Noviembre.  
 Recuperado de: <<https://bit.ly/2YGSn5j>>.
- Moran, Mirtha.  
 2016 "La Agenda de Desarrollo Sostenible".  
*Desarrollo Sostenible*. Recuperado 16  
 de febrero: <<https://bit.ly/2xAD3v9>>.
- Orozco, Mónica.  
 (14 de octubre 2018) "Ley de Fomento hará  
 que lleguen 10 300 millones". En *El Co-  
 mercio*, sec. Negocios. Recuperado en:  
 <<https://bit.ly/2P4CGmx>>.
- Ostry, Jonathan D., Loungani, Prakash y Da-  
 vide Furceri.  
 2016 "En lugar de generar crecimiento, algu-  
 nas políticas neoliberales aumentaron  
 la desigualdad, lo que a su vez dificultó  
 una expansión duradera". *Finanzas y  
 Desarrollo*, junio de 2016, p. 38.
- Prado, Julio José.  
 2018 Editorial Respuestas sencillas a pregun-  
 tas complejas (Parte II)". En *Revista Aso-  
 banca*, No. 91, Nov.- Dic. 2018, p.2.
- Samaniego, Pablo, Vallejo, María Cristina &  
 Martínez Alíer, Joan.  
 2017 "Commercial and biophysical deficits  
 in South America, 1990–2013". En  
*Ecological Economics*. 2017, vol. 133,  
 p. 62–73. Recuperado de: <[https://bit.  
 ly/2ulxzfQ](https://bit.ly/2ulxzfQ)>.
- Spurrier, Walter.  
 (3 de enero 2018) "A pulso". Informe econó-  
 mico y político. En *Análisis Semanal*.  
 Grupo Spurrier, Guayaquil.
- Stiglitz, Joseph, Greenwald, Bruce.  
 2016 *La creación de una sociedad del apren-  
 dizaje*. La Esfera de los Libros. Madrid
- Stiglitz, Joseph, y Rosengard, Jay.  
 2016 *La economía del sector público*. 4ta ed.  
 Antoni Bosch. Barcelona.

# Conflictividad socio política

## Noviembre - Diciembre 2018 / Enero - Febrero 2019

El incremento de la conflictividad expresa el aumento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector laboral privado. Permanecen con menor incidencia los conflictos campesino indígenas y se van tornando importantes aquellos conflictos urbano barriales. El rechazo a la política estatal es un importante componente de la conflictividad, protagonizado en las provincias de Pichincha y Guayas.

### Frecuencia y número de conflictos

Se evidencia un importante aumento de los conflictos respecto al período anterior, pasando de 213 a 318; se modifica la tendencia que se había observado en períodos anteriores, que oscilaba entre 200 a 250 conflictos registrados. Noviembre (2018) y Enero (2019) registran el mayor porcentaje de conflictos, representando el 28.93% y el 34.59% respectivamente.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR MES		
noviembre 2018 - febrero 2019		
FECHA	NÚMERO	PORCENTAJE
Noviembre / 2018	92	28.93
Diciembre / 2018	65	20.44
Enero / 2019	110	34.59
Febrero / 2019	51	16.04
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI – CAAP

### Sujeto del conflicto

En lo referente a los sujetos de la conflictividad del presente cuatrimestre, es notorio observar el protagonismo de los *grupos locales* (de 46 a 90), los *gremios* (de 32 a 53), los *grupos heterogéneos* (de 43 a 61), y los *trabajadores* que suben de 35 a 42.

SUJETO DEL CONFLICTO		
noviembre 2018 - febrero 2019		
SUJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Gremios	53	16.67
Empresas	1	0.31
Organizaciones barriales	8	2.52
Estudiantes	6	1.89
Trabajadores	42	13.21
Campesinos	7	2.20
Indígenas	18	5.66
Grupos locales	90	28.30
Grupos heterogéneos	61	19.18
Cámaras de la producción	1	0.31
Partidos políticos	18	5.66
Universidades	11	3.46
Secundaria	1	0.31
Instituciones educativas	1	0.31
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI – CAAP

Cabe destacar el aumento de la conflictividad de los *indígenas* (de 3 a 18), así como de los *campesinos* (de 3 a 7). Podemos anotar un declive de la conflictividad de los *partidos políticos* pasando de 27 a 18 en el actual período.

### Género del conflicto

Siguiendo la tendencia del cuatrimestre anterior, una preeminencia del sector de las *organizaciones de la so-*

<b>GÉNERO DEL CONFLICTO</b>		
noviembre 2018 - febrero 2019		
GÉNERO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Campe­sino	7	2.20
Indígena	18	5.66
Cívico regional	8	2.52
Urbano barrial	29	9.12
Laboral público	8	2.52
Laboral privado	79	24.84
Político partidista	9	2.83
Político legislativo	9	2.83
Organizaciones de la sociedad civil	131	41.19
Instituciones educativas	20	6.29
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI – CAAP

ciudad civil (131), así como un aumento considerable en lo que respecta al sector *urbano barrial* pasado de 15 a 29 en el cuatrimestre actual; datos que se correlacionan con demandas de *grupos locales*, como se pudo apreciar en el cuadro anterior.

El sector *laboral privado* registra un aumento de la frecuencia de la conflictividad pasando de 54 a 79 en el cuatrimestre actual. Esta tendencia se puede relacionar al sector *gremios y trabajadores* como se observa en el cuadro de *sujetos del conflicto*. Según los datos de conflictividad del CAAP, esto responde a un *rechazo a la política estatal*, conflictos *laborales y salariales*. En el cua-

<b>EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORAL PÚBLICO/PRIVADO vinculado con gremios y trabajadores</b>			
	Marzo/Junio 2018	Julio/Octubre 2018	Nov. 2018 / Enero 2019
Laboral público	7	8	8
Laboral privado	44	54	79
Gremios	21	32	53
Trabajadores	30	35	42

Fuente: Ecuador Debate.  
Elaboración: UI – CAAP

dro anterior mostramos la evolución de los tres últimos cuatrimestres relacionados a dicha conflictividad.

El conflicto *laboral público*, no registra variaciones en relación al período anterior (8). Por otro lado podemos destacar el aumento de la conflictividad *indígena* que pasó de 1.41% a 5.66%, al igual que del sector *campe­sino* que pasa de 3 a 7 en el período actual.

### Objeto del conflicto

El objeto de la conflictividad en este cuatrimestre se relaciona con el *rechazo a la política estatal* (37.11%). Se puede observar una disminución en lo

<b>OBJETO DEL CONFLICTO</b>		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
OBJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Salariales	7	2.20
Laborales	27	8.49
Financiamiento	40	12.58
Rechazo política estatal	118	37.11
Denuncias de corrupción	20	6.29
Otros	106	33.33
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI – CAAP

que respecta al *financiamiento* pasando de 15.96% a 12.58%, esta tendencia se constata de igual manera en lo que refiere a *denuncias de corrupción* pasando de 12.68% a 6.29% en el cuatrimestre actual.

Realizando una correlación de variables (*género y objeto del conflicto*), las *organi-*

GÉNERO DEL CONFLICTO - OBJETO DEL CONFLICTO Noviembre 2018 - febrero 2019							
Objeto del conflicto							
Género del conflicto	Salariales	Laborales	Financiamiento	Rechazo política estatal	Denuncias de corrupción	Otros	Total
Campesino	0	0	1	6	0	0	7
Indígena	0	0	0	11	0	7	18
Cívico regional	0	0	4	1	0	3	8
Urbano barrial	0	0	10	4	0	15	29
Laboral público	2	4	0	2	0	0	8
Laboral privado	5	23	5	41	2	3	79
Político partidista	0	0	0	0	0	9	9
Político legislativo	0	0	0	0	7	2	9
Organizaciones de la sociedad civil	0	0	15	44	11	61	131
Instituciones educativas	0	0	5	9	0	6	20
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>118</b>	<b>20</b>	<b>106</b>	<b>318</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI - CAAP

zaciones de la sociedad civil y laboral privado, mantienen su presencia relacionada al rechazo de la política estatal. En lo que corresponde a financiamiento se puede constatar la presencia de organizaciones de la sociedad civil y urbano barrial.

### Intervención estatal

En relación al cuatrimestre anterior, la intervención del *municipio* en la resolución de conflictos, mantiene la misma tendencia, pasando de 32 a 41. La intervención municipal, según los datos del CAAP, está direccionada a lo *laboral privado* y a lo *urbano barrial*.

La intervención de la *policía* en la resolución de conflictos, mantiene una tendencia similar al período anterior pasando de 26 a 29, dicha intervención se relaciona con las *organizaciones de la sociedad civil* y *laboral privado*. Podemos observar que la intervención *judicial* (21 a 35), los *ministerios* (19 a 29) y la *Asamblea Nacional* (14 a 18),

INTERVENCIÓN ESTATAL		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
INTERVENCIÓN ESTATAL	NÚMERO	PORCENTAJE
Policía	34	10.69
Ministerios	29	9.12
Presidente	5	1.57
Asamblea Nacional	18	5.66
Municipio	41	12.89
Gobierno provincial	12	3.77
Gobierno cantonal	2	0.63
Judicial	35	11.01
SENESCYT	1	0.31
Consejo Nacional Electoral	2	0.63
SRI	5	1.57
Otros	134	42.14
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI - CAAP

registran un importante aumento en relación al período anterior; este último relacionado a lo *político legislativo* (CAAP, 2019).

## Intensidad del conflicto

Sobre los repertorios de la conflictividad o sus formas de manifestación, hay que destacar que las *protestas*, mantienen el porcentaje más alto con el 45.91%. Se registra un aumento en la frecuencia pasando de 117 a 146, en el actual período. Cabe señalar que di-

INTENSIDAD DEL CONFLICTO		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
INTENSIDAD DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Bloqueos	41	12.89
Paros/huelgas	3	0.94
Tomas	3	0.94
Protestas	146	45.91
Marchas	60	18.87
Desalojos	2	0.63
Amenazas	28	8.81
Detenciones	5	1.57
Heridos/muertos	7	2.20
Suspensión	2	0.63
Juicios	21	6.60
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI - CAAP

chas protestas son protagonizadas por las *organizaciones de la sociedad civil* (67), por el sector *laboral privado* (31) y *urbano barrial* (19) (CAAP, 2019).

Cabe destacar los repertorios de acción que se han intensificado como: *bloqueos* (de 22 a 41), *marchas* (de 26 a 60) y de *amenazas* (18 a 28), registrándose todas estas por el sector *laboral privado*. Los *juicios*, han sido otra manifestación del conflicto pasando de 8 a 21, en el actual período.

## Desenlace del conflicto

Los conflictos *no resueltos*, es la frecuencia más elevada (de 139 a 206),

manteniendo la misma tendencia que el cuatrimestre anterior; revelando poca capacidad de gobernabilidad en los conflictos y sus efectos o desenlaces. Los actores sociales con mayor

DESENLAJE DEL CONFLICTO		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
DESENLAJE DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Negociación	46	14.47
Positivo	31	9.75
Rechazo	16	5.03
Represión	4	1.26
No resolución	206	64.78
Aplazamiento resolución	15	4.72
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: UI - CAAP

número de demandas que no fueron resueltas, pertenecen a las *organizaciones de la sociedad civil* (58 a 93) y *laboral privado* (32 a 44) (CAAP, 2019).

La frecuencia de los conflictos cuya resolución ha sido *negociada*, aumentó en relación al cuatrimestre anterior (de 32 a 46). Las demandas o conflictos que se resolvieron de manera *positiva*, representan el 9.75%, mismo que se concentra en el sector *indígena*. El *aplazamiento* de los conflictos disminuyó de 6.10% a 4.72%.

## Número de conflictos por región

Al igual que el cuatrimestre anterior, el mayor número de conflictos se registra en la Sierra (225). En la Costa, se registra un incremento de la conflictividad, pasando de 84 a 91, en el actual período, representando la segunda región con mayor número de conflictos. Tanto en la Amazonía como en la Re-



<b>NÚMERO DE CONFLICTOS POR REGIÓN</b>		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
REGIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
Costa	91	28.62
Sierra	225	70.75
Amazonia	2	0.63
Insular	0	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI - CAAP

gión Insular la frecuencia de los conflictos ha disminuido.

Realizando una correlación entre *género del conflicto y región*, tanto en la Sierra como en la Costa, se observa que los conflictos se han centrado tanto en *organizaciones de la sociedad civil* representando 94 y 37 respectivamente, como en el ámbito *laboral privado* (53 y 26), mostrando un importante número de conflictos de estos sectores en la Sierra y una disminución en la Costa respecto al período anterior. Se concentra un importante número de conflictos en la Sierra y en la Costa relacionado a lo *urbano barrial*.

<b>GÉNERO DEL CONFLICTO – REGIÓN</b>					
Noviembre 2018 - Febrero 2019					
Género del conflicto	Región				Total
	Costa	Sierra	Amazonia	Galápagos	
Campesino	3	4	0	0	7
Indígena	1	16	1	0	18
Cívico regional	2	5	1	0	8
Urbano barrial	13	16	0	0	29
Laboral público	0	8	0	0	8
Laboral privado	26	53	0	0	79
Político partidista	6	3	0	0	9
Político legislativo	0	9	0	0	9
Organizaciones de la sociedad civil	37	94	0	0	131
Instituciones educativas	3	17	0	0	20
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>225</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>318</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI - CAAP

Los conflictos han mostrado un impacto significativo a nivel *nacional* pasando de 66 a 119, concentrándose en el ámbito *organización de la sociedad civil y laboral privado*. El impacto a nivel cantonal (58), se correlaciona con el ámbito de las *organizaciones de la sociedad civil y laboral privado* (CAAP, 2019).

<b>IMPACTO DEL CONFLICTO</b>		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
IMPACTO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Local	77	24.21
Cantonal	58	18.24
Provincial	54	16.98
Regional	8	2.52
Nacional	119	37.42
Internacional	2	0.63
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
 Elaboración: UI - CAAP

Cabe resaltar un significativo aumento de la conflictividad en lo *local*, pasando de 41 a 77, en el actual período.

### Conflicto por provincia

Las variaciones provinciales de la conflictividad, observan una disminución de la conflictividad en Pichincha 42.72% a 40.88% y en Guayas de 29.58% a 25.16% en el cuatrimestre actual. La provincia del Azuay, por otro lado, registra un importante aumento pasando de 10 a 52, relacionados al *ámbito laboral privado*,

<b>NÚMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIA</b>		
Noviembre 2018 - Febrero 2019		
PROVINCIA	NÚMERO	PORCENTAJE
Azuay	52	16.35
Bolívar	1	0.31
Cañar	6	1.89
Carchi	7	2.20
Cotopaxi	7	2.20
El Oro	2	0.63
Esmeraldas	4	1.26
Guayas	80	25.16
Imbabura	8	2.52
Manabí	5	1.57
Morona Santiago	1	0.31
Pichincha	130	40.88
Tungurahua	12	3.77
Sucumbíos	1	0.31
Santo Domingo de los Tsáchilas	2	0.63
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100.00</b>
Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo		
Elaboración: UI - CAAP		

*organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas.*

Tanto en Guayas, como en Pichincha se concentra la conflictividad en el ámbito *laboral privado, urbano barrial y de las organizaciones de la sociedad civil*. En la provincias de Cotopaxi, Carchi y Tungurahua, se registra un aumento de la conflictividad en comparación al cuatrimestre anterior. En Cotopaxi y Tungurahua esta se relaciona con el sector *indígena* y en Carchi, con el sector *laboral privado*.

## TEMA CENTRAL

# Conflictos sociales y Consulta previa, libre e informada<sup>1</sup>

Edwar Vargas Araujo

*Tiempos antes del Acuerdo 169, de la OIT, sobre la Consulta libre e informada, a los pueblos indígenas, en particular, ratificado y ampliado por la Declaración de los Pueblos Indígenas, de la ONU, en el 2007, a escala planetaria se expresaron protestas y conflictos entre los pueblos y nacionalidades indígenas u originarias, y las fiebres extractivistas y de espoliación de sus recursos y formas de vida. La magnitud y recurrencia de estos conflictos obligaron a que la OIT, las normas y leyes de diversos países, incluso las Multilaterales y ciertas transnacionales, asumieron la gravedad de los conflictos e intentaron buscar normativas que les permita dar la vuelta hacia sus intereses.*

*El trasfondo que exacerba estos despojos y negaciones a los derechos humanos, es el cada vez más acentuado modelo primario-exportador, en el que se funda nuestras economías al no ser renovables, los gobiernos y las empresas invaden todos los territorios, atentando fuertemente la reproducción de la vida. Las acciones colectivas, las significativas protestas, tienen en la Consulta Previa, que además no es para nada libre e informada, un espacio jurídico-político que resguarde sus derechos, o es, por el contrario un “escape jurídico-administrativo”, en su mayor parte no vinculante para disolver el carácter político de las protestas y negación a la usurpación de sus derechos.*

El patrón de acumulación primario exportador ha mantenido preeminencia a lo largo de la historia nacional, demandando para su reproducción, la mercantilización de los productos de la tierra, sean estos valores de uso agrícolas, petroleros, mineros, etcétera, lo que significa que en este patrón de acumulación la fuente de la riqueza descansa sobre la tierra, la cual al intervenir en este proceso de producción capitalista como un medio de producción fundamental, insustituible y escaso, implica que para el caso de la actividad agrícola se generen procesos de monopolización de la tierra, generan conflictos sociales entre los propietarios privados por un lado, y los sectores campesinos e indígenas que por otro, demandan la democratización de la propiedad de la tierra y de los recursos productivos.

En el caso de tierras donde existen recursos naturales no renovables, el conflicto no gira en relación a la propiedad de esta o de los recursos naturales que en ella se encuentran,<sup>2</sup> sino en relación al control de los territorios donde se hallan estos

- 
1. Este artículo se basa en la tesis de Maestría en Derecho Constitucional titulada “La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el pensamiento crítico” Universidad Andina Simón Bolívar, 2014.
  2. Se debe considerar que desde la tradición jurídica latinoamericana, el Estado es el único propietario de los recursos naturales del subsuelo, esta tradición puede rastrearse, según Alberto Acosta, a partir

recursos, pues por un lado está el Estado o las empresas transnacionales que buscan su explotación y por otro, los pueblos indígenas demandando el respeto a la propiedad y control de sus tierras y territorios.

Desde esta perspectiva, se analizará si la Consulta Previa, Libre e Informada es el mecanismo idóneo para superar las contradicciones y conflictos sociales que el patrón de reproducción primario exportador produce o si el derecho a la participación que subyace a la consulta previa, ha sido devastado por las lógicas de la reproducción del capital que encubre y legitima los requerimientos que demanda dicha acumulación.

Sin lugar a dudas, el reconocimiento, alcance e implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, ha mantenido en las últimas décadas una centralidad en los ámbitos internacional y nacional de los Estados, en los pueblos indígenas, en los organismos multilaterales de crédito y en las propias empresas concesionarias, pues desde estos distintos espacios se han propiciado o establecido una serie de reglas que van desde la adopción de normativas internacionales y estatales, hasta regulaciones de carácter privado por parte de las empresas transnacionales, acompañadas de una variada gama de interpretaciones que se dan sobre el alcance de este derecho, tanto por los órganos de control y monitoreo de los convenios internacionales, así como por las cortes nacionales e internacionales, lo que da cuenta de las complejas interacciones entre actores e intereses en juego.

Así, desde la década de los 80 del siglo pasado, se generaron instrumentos internacionales que regulan entre otros asuntos, la institución de la consulta previa, tal es el caso del Convenio 169 de la OIT de 1989 y más recientemente en el 2007, con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

Paralelamente a este proceso se reconoció este derecho a nivel constitucional en la mayoría de países donde habitan pueblos indígenas, en el caso del Ecuador, la Constitución de 1998, estableció por primera vez dos tipos de consulta. La primera referida a la consulta previa, libre e informada como derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas para el caso de actividades extractivas de recursos naturales no renovables.<sup>3</sup> La segunda relacionada con la consulta ambiental como derecho difuso de las personas, con la finalidad de contar previamente con los criterios de la comunidad sobre toda decisión estatal que pueda afectar el ambiente. Con la Constitución de 2008, se mantiene la consulta ambiental<sup>4</sup> y en cuanto a la consulta previa, libre e informada, su alcance se ex-

---

del Reglamento de las Minas que fue expedido en 1829 por Simón Bolívar (Acosta, 2012, p. 33).

3. Constitución Política de la República de 1998, Art. 84, numeral 5.

4. Constitución de la República del Ecuador de 2008, Art. 398.

tendió a la adopción de medidas legislativas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.<sup>5</sup>

Por otro lado, el derecho a la consulta también ha sido objeto de desarrollo normativo por parte de los organismos multilaterales de crédito, es así que, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, adoptaron una serie de directrices relacionadas a pueblos indígenas, en las cuales se establecen estándares sobre la consulta, que si bien no son jurídicamente vinculantes para los Estados, condicionan el financiamiento de proyectos de desarrollo cuando estos puedan afectar a pueblos indígenas.

En este sentido, el Banco Mundial a través de su Política Operacional OP 4.10 de 2005, referida a Pueblos Indígenas, determina que tanto en las fases de preparación como de evaluación social, cada proyecto que afecte a pueblos indígenas y que vaya a ser financiado por el Banco requiere de un proceso de consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas que puedan ser afectadas.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo a través de su Política Operativa sobre Pueblos Indígenas de 2006, establece la necesidad de realizar la consulta previa con el propósito de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento en los casos de ejecución de los denominados proyectos “independientes”.

De la misma forma, las empresas transnacionales no se quedaron al margen de este proceso de regulación de la consulta, pues también adoptaron una serie de reglas de carácter privado que establecen la necesidad de realizar consultas a los pueblos indígenas, las cuales sin ser vinculantes comportan compromisos de autoevaluación en su desempeño; a modo de ejemplo, en el 2008 el Consejo Internacional de Minería y Metales, aprobó la Declaración de Posición sobre la Minería y Pueblos Indígenas, según la cual las empresas asociadas se comprometen, entre otras cosas, a “colaborar y consultar con los pueblos indígenas de manera justa, oportuna y culturalmente apropiada durante el ciclo del proyecto”.

De esta profusión normativa descrita, no solo se evidencia la diversidad de fuentes sino las diferencias en los estándares con que fue materializado este derecho, así el Convenio 169 de la OIT determina que la finalidad de la consulta es la “de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”,<sup>6</sup> mientras la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas establece un estándar más exigente, al plantear que el propósito de la consulta es obtener de los pueblos indígenas su consentimiento previo, libre e informado.<sup>7</sup>

Adicionalmente es importante considerar que la experiencia de aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada por parte de los órganos de control de los Convenios del Sistema de Protección de Derechos Humanos, así como la

---

5. Constitución de la República de 2008, Art. 57, numeral 17.

6. Art. 6, numeral 2.

7. Art. 19.

de los tribunales nacionales e internacionales, que a más de ser profusa se caracteriza porque sus decisiones son bastante disímiles entre sí, sobre todo si se considera el propósito de la consulta y sus efectos, es decir, si se debe o no obtener el consentimiento de las comunidades consultadas y cuál es su efecto jurídico.<sup>8</sup>

## **La Consulta Previa, Libre e Informada como mecanismo superador de contradicciones y conflictos sociales**

Para explorar si la consulta es el mecanismo que permitiría superar o no las contradicciones y conflictos sociales que genera la reproducción del capital, resulta necesario rescatar lo planteado por Marx y Engels, quienes sostenían que sobre la base material de un modo de producción se levanta una superestructura social, conformada por dos instancias fundamentales, la jurídico-política por un lado y la ideológica por otro.

La relación que se establece entre base y superestructura, según Agustín Cueva, se manifiesta a través de una articulación compleja,<sup>9</sup> pues si bien es la base la que en última instancia determina a la superestructura, en la medida que hace que esta recree las condiciones jurídicas, políticas e ideológicas necesarias para la reproducción de la matriz económica, la superestructura mantiene cierta autonomía relativa que le permite actuar sobre la base.<sup>10</sup>

Lo planteado permitiría avanzar hacia una posible respuesta a la inquietud de por qué existe un desarrollo divergente y ambiguo de los estándares del derecho a la consulta previa, en particular, en lo relacionado al propósito de la consulta y sus efectos jurídicos, tanto por los organismos del Sistema Internacional de Protección de Derechos, como por las cortes nacionales e internacionales.

Así, se puede sostener que la base de reproducción material determina las condiciones de posibilidad de interpretación del derecho a la consulta, significando que las decisiones por parte de estos órganos lo que hacen es recrear desde el ámbito jurídico las condiciones necesarias para la reproducción del capital, pues estas constituyen la base material de la esfera jurídica.

---

8. Al respecto revisar: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, 28 de noviembre de 2007, párr. 135. Organización Internacional del Trabajo, Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica, Una Guía sobre el Convenio N° 169 en la Práctica, Ginebra, 2009, p. 111. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 001-10-SIN-CC, literal k), p. 55.

9. Cueva, Agustín. *La Teoría Marxista, Categorías de Base y problemas actuales*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 1988, p.10 y 11.

10. Hay que subrayar que la relación que existe entre base y superestructura es de carácter dialéctico, es decir hay que verla como un todo estructurado, entre las cuales existen acciones y reacciones. Lo dicho permite despejar la idea de que los hechos sociales y sus contradicciones sean vistos desde perspectivas desarticuladas, sea como meros reflejos de la base económica o como reflejos de lo jurídico, lo político o lo ideológico a través de esquemas autoreferenciados basados en la conciencia, la razón o de ideas jurídicas, políticas, morales o religiosas.

Desde esta perspectiva, el entonces Relator de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, James Anaya, considera que los vacíos y divergencias en la interpretación de las normas internacionales tanto en las cortes nacionales como internacionales, se da como un reflejo de los intereses en juego y los enfoques encontrados entre gobiernos, pueblos indígenas y empresas privadas. En este sentido, plantea:

Sin embargo, también puede observarse que dentro de la jurisprudencia latinoamericana aún existen vacíos y divergencias en la interpretación de las normas internacionales mencionadas, particularmente en lo que respecta al alcance y contenido de la consulta previa con los pueblos indígenas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado. Esto podría considerarse como un reflejo de los debates que se han dado en la región sobre estos temas, en donde pueden percibirse diversos intereses en juego y visiones encontradas entre gobiernos, pueblos indígenas, empresas privadas y otros actores, sobre el contenido de estos derechos. Los desafíos que surgen debido a los vacíos y divergencias en la interpretación de las normas sobre los derechos de los pueblos indígenas también se han presentado en el ámbito internacional. [...] he percibido diversas perspectivas sobre los estándares internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de actividades extractivas que les afectan.<sup>11</sup>

Sin embargo de lo anotado y considerando la autonomía relativa de la esfera jurídica, existe un campo de posibilidad de acción jurídica contra hegemónica tanto en la creación como en la aplicación de este derecho, lo que podría explicar que existan interpretaciones que no correspondan a las necesidades de la reproducción material.<sup>12</sup> Pero; hay que subrayar que se trata de una autonomía relacional, lo que significa que esta no puede rebasar los límites establecidos y, de darse, las instituciones hegemónicas, sean estas jurídicas, políticas e ideológicas se desconciertan y buscan la manera de rever esas decisiones, deslegitimarlas o simplemente no aceptarlas. A lo que habría que añadir que estas decisiones teóricamente se tornarían ineficaces, pues estos conflictos al inscribirse en las contradicciones estructurales del modelo de acumulación capitalista, su solución reclamaría necesariamente la superación del mismo, piénsese por ejemplo, que se plantease la propiedad colectiva de los medios de producción, esto es de los instrumentos y objetos de trabajo; o que se establezca que las comunidades indígenas tengan derecho a veto en cuanto a la decisión de explotación o no, de los recursos naturales que se encuentre en sus tierras y territorios.

Por lo dicho, y con el propósito de buscar una teoría de sentido que permita comprender a esta institución en su presencia histórica real, se intentará explorar

---

11. Anaya, James. "Prólogo". En Galvis, María y Ramírez, Ángela. *Digesto de Jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Washington D.C., Fundación para el Debido Proceso, 2013, p. x.

12. Hay que señalar que el campo de acción relativo de la esfera jurídica, usualmente se ve potenciado por el papel fundamental de la acción política.

la segunda alternativa de explicación, esto es, la que plantea que el derecho a la participación que subyace a la consulta previa, al ser devastado por las lógicas y fuerzas de la reproducción del capital, ha sido instrumentalizado mediante mecanismos de corte institucional y jurídico, lo que permite que cumpla una función ideológica que encubre y legitima la reproducción del capital.

### **Devastación del derecho a la participación en la Consulta Previa, Libre e Informada y su instrumentalización por las fuerzas del capital**

Para abordar esta segunda posibilidad de explicación, resulta necesario rescatar la categoría de devastación planteada por Marx, la cual en palabras de Sánchez Parga significa que el capital solo destruye las realidades e instituciones que impidan la reproducción del capital y que no puedan ser instrumentalizadas. Las que sí pueden serlo, son devastadas, es decir son destruidas en su substancia pero mantienen su existencia formal.<sup>13</sup>

Si esta categoría se aplica al tema tratado, se puede sostener que el derecho a la participación que subyace a la consulta, al ser despojado del contenido material (propósito: decisión), únicamente se mantiene en su existencia formal (procedimiento: previa, libre, informada), el cual es juridificado y consentido por el Estado, lo que encubre y legitima la reproducción del capital. Así, esta existencia formal genera la apariencia de que actores con intereses contrapuestos, léase pueblos indígenas, estados y transnacionales, a través de una serie de procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, ocultando las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación en el marco de un proceso de acumulación capitalista.

Es decir y como lo advierte Pierre Bourdieu, siguiendo el planteamiento teórico de Marx, parecería que para destruir la contradicción y lo particular, sería suficiente cambiar la opinión y el querer de los individuos, privilegiando las representaciones de estos en detrimento de las relaciones objetivas en las cuales están insertos y que definen las expectativas que tienen, las satisfacciones que experimentan y los conflictos que encierran.<sup>14</sup>

Sin embargo, cabe señalar que entre forma y fondo existe una relación dialéctica, pues son dos niveles de consistencia del derecho que mantienen una relación de copertenencia entre sí, ya que la forma no podría existir sin el fondo, pero este a su vez, no podría realizarse adecuadamente sin la forma. El problema como se verá a continuación es que en el capitalismo se escinde en la forma y el fondo, dando un uso instrumental a la forma que encubre y legitima la reproducción del capital.

---

13. Ver en este sentido, Sánchez Parga, José, *Devastación de la Democracia en la sociedad de mercado*, Quito, CAAP, 2011.

14. Pierre, Bourdieu. *El oficio del sociólogo, Presupuestos epistemológicos*, México D.F, Siglo XXI editores, s.a de c.v., vigesimotercera edición en español, 2002, p.34.



Lo expuesto y como veremos a continuación, ha generado dos consecuencias a saber: la primera referida a una distorsión en el campo ideológico y, la segunda, relacionada a la devaluación de los conflictos sociales y al desplazamiento de su campo de lucha.

## El campo ideológico

Como lo advierte Portantiero “cada fase del capitalismo supone una relación entre Estado y economía, pero también entre Estado y masas, modificaciones en el patrón de acumulación pero también en el patrón de hegemonía y de dominación...”,<sup>15</sup> es decir, el capital no solo busca nuevas modalidades de reproducción y recuperación de la tasa media de ganancia, o la readequación de las formas organizativas de reproducción del capital que demanda formas distintas de explotación de fuerza de trabajo, relocalización productiva, movilidad del capital, etcétera, sino que este busca las condiciones ideológicas necesarias que reclama su reproducción, es decir interviene en las fases de producción y circulación de ideas que los seres humanos tenemos sobre el mundo social.

En este sentido, y como lo manifiesta Slavoj Žižek, la ideología dominante para funcionar necesita incorporar por lo menos dos contenidos, el uno que permita que los dominados puedan identificar y reconocer sus auténticos anhelos, y el otro, la distorsión de este contenido creada por las relaciones de dominación.<sup>16</sup>

Esto ocurre también en los discursos jurídicos y en particular en el tema que se está tratando. Así, la materialización de la institución de la consulta previa, libre e informada incorpora efectivamente la demanda histórica de los pueblos indígenas al derecho de participación, pero oculta que dicha incorporación ha sido distorsionada entre otros factores, por los intereses de la reproducción del capital, es decir, que se ha producido una escisión entre el contenido material y su existencia formal, lo cual explica su eficacia instrumental. En tal sentido, esta desmembración constitutiva que se da en el derecho a la consulta debe permanecer invisible si el poder pretende funcionar normalmente.

Sin embargo, y pese a que este elemento formal es el que sirve de soporte imaginario de la noción de participación, dicha escisión dota a esta noción de una identidad simbólico-social concreta que se materializa en su existencia real. Esta operación ideológica genera que los pueblos indígenas se encuentren en una encrucijada, pues si no aceptan la consulta, se podría levantar el discurso de que estos no quieren aceptar las reglas de juego de la democracia, las cuales han sido incluso parte de las demandas de estos sectores, sin embargo, los pueblos indíge-

---

15. Portantiero, J.C. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, 1988. Nueva Visión, Buenos Aires, citado en Sánchez Parga, José, 2011; p. 243.

16. Slavoj Žižek, “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional” en Fredric Jameson y Slavoj Žižek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998, p.139 y 140.

nas tampoco ignoran que al aceptar participar en las reglas de la consulta, sus decisiones se diluyen y no tendrán el efecto jurídico deseado.

Desde esta perspectiva, el discurso hegemónico (estados, organismos multilaterales de crédito, transnacionales), no tiene ningún problema en aceptar que la consulta deba ser realizada en el marco de la democracia y el derecho a la participación, sin embargo, aclaran que el contenido y alcance de este derecho, no implica necesariamente que la decisión de una minoría pueda imponerse por sobre los intereses generales de la sociedad. Esto puede ser evidenciado en las declaraciones del entonces Presidente Rafael Correa, que con motivo de la visita al territorio del Pueblo Sarayacu de los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifestó en el Enlace Ciudadano 268 del 21 de abril del 2012, lo siguiente:

Cuál es la postura del Gobierno Nacional, todos reconocemos la necesidad de consulta previa [...] pero algunos creen que consultarle es que dé permiso la comunidad, no, consulta previa es socializar, es buscar llegar a un acuerdo, buscar llegar a un entendimiento, si se logra eso en buena hora, pero si no se logra, de acuerdo a los instrumentos internacionales y a la Constitución de la República, el presidente puede tomar la decisión para las cuales tiene atribuciones, de acuerdo a la Constitución.[...] eso es lo que se busca, de buena fe llegar a un acuerdo a un consentimiento, si se puede en buena hora, pero no lo imponen, no es obligatorio, porque saben, no es gente tonta la que hace estos convenios, que no siempre se puede llegar a un acuerdo, a ese consentimiento, y por una comunidad por importante que sea, no se puede parar el desarrollo del país entero. [...] para que no haya dudas sobre el Convenio con la OIT se consultó a la Corte Constitucional y hay una sentencia de la Corte Constitucional aclarando los alcances del artículo 169 del convenio con la OIT, esto es lo que no se dice y se manipula. [...] Qué está diciendo esta sentencia, por supuesto que lo que dicen los pueblos indígenas es importante, es muy importante, por supuesto que la consulta busca consenso, busca el consentimiento de estas comunidades indígenas, pero si no se logra, no es vinculante, y esto no implica, la consulta previa, la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.

Como se puede observar desde el discurso oficial se destaca la importancia de la formalidad de la consulta previa, es decir del cumplimiento de este “requisito” para dar paso a la explotación de recursos no renovables en territorios indígenas, sin embargo, niega toda posibilidad de que la decisión de los pueblos indígenas, en caso de oponerse, tenga valor o incida en la decisión estatal, lo que demuestra el carácter eminentemente formal que se le da a la consulta.

Con el propósito de graficar la instrumentalización de la consulta, a modo de ejemplo se analizará el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa expedido por la Asamblea Nacional con fecha 27 de junio de 2012, y reformado el 13 de agosto del mismo año.

En este instrumento jurídico, se puede evidenciar que efectivamente se recoge la demanda histórica de los pueblos indígenas a participar en las decisiones estatales que puedan afectar sus derechos, en este caso, el de la adopción de medi-

das legislativas. Así el Art. 2 de este instructivo, establece que la consulta prelegislativa tiene como propósito la realización de un proceso de participación que permita que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sean consultados para pronunciarse sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley que podrían afectar de manera objetiva sus derechos colectivos.

Sin embargo, a lo largo de este cuerpo normativo, esta demanda histórica es devastada o destruida en su sustancia, al establecer lo siguiente:

- a) Que será la Comisión Especializada Permanente u Ocasional, encargada del trámite de un proyecto de ley, la que emitirá su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas a consulta prelegislativa, siendo el pleno de la Asamblea Nacional la que decidirá en última instancia y por mayoría absoluta la realización o no de dicha consulta.<sup>17</sup> Hay que señalar que este instructivo, no establece la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan solicitar ser consultados ante un determinado proyecto de ley.
- b) De ser positiva la decisión del Pleno de la Asamblea sobre la procedencia de la consulta prelegislativa, la Comisión encargada del trámite del proyecto de ley, entregará al presidente de la Asamblea, los temas sustantivos que considere deben ser consultados, los cuales serán aprobados, ni siquiera por el pleno de la Asamblea, sino por el Consejo de Administración de la Legislatura.<sup>18</sup> De la misma manera que en la disposición analizada anteriormente, en este instructivo no se prevé la posibilidad que los pueblos indígenas intervengan en la decisión de cuáles son los temas sustantivos que deban ser objeto de consulta.
- c) La realización de la consulta prevé un proceso que debe desarrollarse en una serie de fases como las de preparación, convocatoria pública, información y realización, terminando con una fase de análisis y cierre,<sup>19</sup> a partir de lo cual se realizarán audiencias provinciales y una denominada mesa nacional,<sup>20</sup> sin embargo, si bien este instructivo determina que los consensos y disensos producto de la consulta serán incorporados al informe del segundo debate del proyecto de ley, aclara que solo los consensos serán incorporados al articulado de dicho proyecto. Hay que recordar que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, lo que se vota no es el informe sino el proyecto de ley.<sup>21</sup>

De lo expuesto y como veremos a continuación, la instrumentalización de la consulta previa, ha provocado la devaluación de los conflictos sociales y un desplazamiento en su campo de lucha.

---

17. Asamblea Nacional, Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, Art. 5.

18. *Ibíd.*, Art. 7.

19. *Ibíd.*, Art. 6.

20. *Ibíd.*, Arts. 18, 19 y 20 respectivamente.

21. Art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009 y última modificación.

## Devaluación de conflictos y desplazamiento en el campo de lucha

La segunda consecuencia que se genera por la devastación del derecho a la participación que subyace a la consulta previa, es que a través de esta institución, se posibilita una devaluación de los conflictos sociales y un desplazamiento en su campo de lucha, de esta forma, de conflictos de naturaleza eminentemente política, que se inscribían en las contradicciones del patrón de reproducción de capital y que desencadenan movilizaciones sociales, pasan a ser conflictos de carácter jurídico y de naturaleza procedimental, cuyo teatro de acción se circunscribe a las cortes nacionales y, en el mejor de los casos, a las cortes internacionales.

Es por esto que, Rodríguez Garavito manifiesta que la juridización de las demandas indígenas a través de la consulta, ha transformado una parte de la energía política de estos pueblos en deliberaciones de carácter legal, en particular sobre asuntos procedimentales, lo que conlleva que esta institución haya diluido y desplazado los reclamos colectivos, en una buena medida, en observaciones procedimentales.<sup>22</sup> Pero, como advierte este mismo autor, el auge de la consulta previa, libre e informada no es gratuito o aislado, sino que su lógica jurídica y procedimental se inscribe en un proceso de mayor alcance, el de la globalización neoliberal y en su paradigma de gobernanza.

En tal sentido, y con el propósito de entender estas estrategias ideológicas de las cuales el capital se sirve para controlar los conflictos sociales, en el apartado siguiente se revisará el paradigma de la gobernanza y el imperio del derecho.

## Conflictos sociales, Gobernanza y el imperio del derecho

Desde los años ochenta se promovió en el Ecuador, bajo el discurso de incluir al país en la economía globalizada, una serie de medidas neoliberales que propugnaban la modernización del Estado, la liberación de la economía y la inserción del Ecuador en los mercados internacionales. Este proceso impulsado por los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, implicó que los distintos gobiernos que se sucedieron desde la década de los ochenta (de Oswaldo Hurtado hasta Lucio Gutiérrez), buscaron la privatización de los servicios públicos y de los sectores considerados como estratégicos, así como la reducción del tamaño del Estado, lo que se tradujo en la limitación de la potestad reguladora de la economía y en el debilitamiento de la institucionalidad que viabilizaba el ejercicio de los derechos humanos, en especial los económicos y sociales.

---

22. Garavito, César Rodríguez. *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia, 2012, p. 23.

En este contexto, al que habría que sumar los efectos de la globalización y la sociedad mercantilizada, surgió en la región otra forma de protesta social, que según Sánchez Parga, provocó que se desestabilicen gobiernos, se deslegitime la democracia y en general se estrechezcan los escenarios socio-políticos, pues se pasó de conflictos de carácter reivindicativo a conflictos re-activos y protestatarios.

Los primeros, a decir de este autor, al buscar reivindicaciones por la igualdad y la mayor participación social, podían ser procesados por el sistema, ya que podían ser políticamente representables y democráticamente gobernables, en cambio los segundos, en el marco de la desigualdad y exclusión social existente, atizados por las políticas neoliberales a partir de los ochenta, pero sobre todo desde los noventa, enfrentó a la sociedad civil contra la sociedad política, es decir, hizo que las fuerzas sociales dirijan su protesta contra la clase política, los gobiernos, e indirectamente contra todas las instituciones del Estado, pero al ser su objetivo último el rechazo al modelo de dominación que imponía el nuevo orden económico mundial, el carácter de la protesta fue estructural. En tal sentido, este tipo de conflictos que impugnan la totalidad del sistema, impiden que puedan ser políticamente representables y procesados por las instituciones del Estado.<sup>23</sup>

Así, el intento de implementar el modelo neoliberal en Ecuador, provocó el incremento de conflictos sociales y la emergencia de una serie de nuevos actores, como el movimiento indígena, el movimiento de mujeres, entre otros, que plantearon no solo reivindicaciones específicas para sus sectores, sino que cuestionaron e impugnaron todo el sistema de representación política, la propia estructura del Estado y la implementación del modelo neoliberal. Estos cuestionamientos, en los hechos, se materializaron en propuestas, discursos y fuertes movilizaciones sociales que lograron detener la implementación de dicho modelo y que a consecuencia de estas se llegó incluso al derrocamiento de presidentes de la República.<sup>24</sup>

En este contexto se levantó el discurso de la ingobernabilidad de las sociedades de la región y en particular de la ecuatoriana, lo que dio lugar a que los organismos multilaterales de crédito inventen, promuevan y financien programas que en un primer momento hicieron énfasis en la gobernabilidad de las sociedades para luego impulsar lo que se conoce como la gobernanza global.

En este sentido, estos programas buscaron encubrir que la ingobernabilidad provocada por la protesta, se debía principalmente a reacciones a los ajustes estructurales, en tanto se planteó la idea de que el reconocimiento público de los intereses sociales, produjo un creciente nivel de demandas. Estas demandas, al situarse por encima de las posibilidades económicas reales que tenían los Estados,

---

23. Ver en este sentido lo planteado por José Sánchez Parga, en su artículo: Del conflicto social al ciclo político de la protesta, en *Ecuador Debate* N° 64, Quito, 2005, pp. 49-72.

24. En el Ecuador fueron derrocados tres Presidentes de la República: Abdalá Bucaram (agosto de 1996 a febrero de 1997); Jamil Mahuad (agosto de 1998 a enero de 2000); y Lucio Gutiérrez (enero de 2003 a abril de 2005).

provocaron, al no poder satisfacerlas, que se genere frustraciones, lo cual minó la credibilidad del Estado y su eficacia institucional, lo que producía en fin de cuentas un déficit de gobernabilidad.<sup>25</sup>

Desde esta perspectiva, el debate de la gobernabilidad se levantó sobre dos ideas principales. Por un lado, como el conjunto de mecanismos que permiten que un gobierno consiga una cuota de autoridad sobre los gobernados, para que pueda cumplir sus funciones con normalidad, y por otro lado, como la necesidad del gobierno de desplegar su accionar con eficacia y si es posible con legitimidad. Esto demandó entre otras cosas, el fortalecimiento extremo de la autoridad que permitiría conservar ese orden de exclusión social, pero sobre todo, como lo advierte Beatriz Stolowicz, el control de los conflictos sociales a través de una ofensiva ideológica dominante, viabilizada en proyectos y programas estatales, con el financiamiento de las multilaterales. Esta estrategia para la supuesta gobernabilidad tendrá como componente inherente, el aislamiento de los conflictos, los que aislados de su contexto histórico estructural (la desigualdad y diferenciación social), los trató como particularidades individualizadas (conflictos étnicos, generacionales, de género, etcétera), lo cual impedía una articulación desde lo popular (Stolowicz, B., 1996:50).

Estas estrategias de contención al parecer, no surtió los resultados esperados por lo que los organismos multilaterales de crédito paulatinamente fueron incorporando la idea de que tal ingobernabilidad no podrá ser superada desde lo nacional y lo estatal, es decir, reformando las estructuras políticas de autoridad existentes en el interior de los estados, pues el surgimiento de nuevos procesos económicos y sociales enmarcados en la globalización, tales como la presencia de actores transnacionales de carácter no estatal o la existencia de regímenes jurídicos internacionales en materia económica y ambiental, demandaba que la ingobernabilidad sea procesada a través de reformas institucionales por fuera de lo Estatal, es decir, que las modificaciones de normas, preferencias y actitudes esté dirigida a los agentes económicos y a los ciudadanos. En este sentido Juan Fernando Terán, refiriéndose a la gobernanza plantea:

La gobernanza opera como un símbolo semánticamente cargado de varias promesas, cuya realización es coartada por el entendimiento dominante de la política. Desde el punto de vista descriptivo, la noción de gobernanza ofrece servir como un instrumento analítico para comprender cómo, sociedades complejas, diversas, dinámicas e interdependientes, pueden alcanzar objetivos de desarrollo mediante la coordinación de múltiples y disímiles actores. Desde un punto de vista normativo, la noción de gobernanza promete resolver los déficits de democracia local, nacional o global mediante la instauración de arreglos cooperativos, no jerárquicos e interactivos entre países, comunidades y personas. Sea como instrumento descriptivo o como propuesta normativa, la gober-

---

25. Ver en este sentido lo planteado por Stolowicz, Beatriz "La gobernabilidad como dominación conservadora". H. Yáñez (Comp.), en *El Mito de la Gobernabilidad*. 1996. Trama Editorial, Quito. p.43.

nanza es un símbolo para enunciar un nuevo estilo de construcción del orden social designado lacónicamente como “el Consenso Post-Washington”. Cuando se escudriña la autenticidad de lo “nuevo”, sin embargo, las promesas tienden a diluirse pues: ‘El predominio de la ideología económica ha sido apenas tocado por el nuevo entendimiento de la gobernanza [...] Si el Consenso de Washington intentó crear un conjunto de normas económicas para ser aceptadas por los nuevos participantes en la economía global, bajo la guía proporcionada por las instituciones internacionales existentes, el Consenso Post-Washington parecería apuntar a la construcción de los apoyos necesarios para un nuevo conjunto de normas socio políticas’.<sup>26</sup>

Desde este discurso, los organismos multilaterales de crédito, buscaron el control de los conflictos sociales, esta vez bajo una nueva ofensiva ideológica-política, que partía de que esos conflictos pueden solucionarse normativamente, utilizando mecanismos de cooperación y deliberación entre los actores involucrados, lo que fue proyectado al ámbito de la consulta previa, que como se ha mencionado, plantea que: bajo mecanismos de consulta, deliberación y colaboración entre actores involucrados en disputas sobre derechos colectivos, se puede llegar a acuerdos cooperativos. Al respecto, Rodríguez Garavito, señala:

La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y la práctica de la gobernanza radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad materiales de una genuina deliberación [...]. Por tanto, los procedimientos y los tipos de participación que defienden dejan intocadas las relaciones de poder y reproducen una visión de la esfera pública como espacio de colaboración despolitizado entre actores genéricos (Rodríguez, 2012: 32).

Según lo expuesto por este autor, la realización de la consulta genera una serie de efectos que definen la práctica de esta institución, siendo uno de ellos el de desplazamiento, al que lo entiende como el poder de transformar sustancia en forma, a la capacidad de proporcionar el punto de contacto entre actores que responden a intereses y posiciones distintas, en este carácter transaccional de la consulta, es donde opera con mayor claridad el rol del derecho como medio de conmensuración de las diferencias, siendo el derecho procesal el que lo realiza de manera paradigmática, pues este se basa en instrumento de medición universal: el tiempo, el dinero y el espacio, los cuales al ser presentados en forma jurídica pura, se traducen en el ámbito de la consulta, en plazos, cronogramas, costos y lugares donde deben llevarse a cabo dicha consulta. Siendo estas formas las que permitirían el diálogo ideal entre los actores involucrados en disputas relacionadas a derechos colectivos de los pueblos indígenas (Rodríguez, 2012: 57-58).

---

26. Terán, Juan Fernando. *La sequedad del ajuste, Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*. Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, p 23.

Para finalizar, es necesario advertir que la consulta previa, libre e informada al haber sido despojada de su substancia, no procesa los asuntos sustanciales, lo que genera que las contradicciones y conflictos sociales que la subyacen reaparezcan constantemente, lo que demanda que desde el Estado, de ser necesario, se recurra a mecanismos de disciplinamiento social, con el fin de permitir que el patrón de reproducción del capital, no sea obstaculizado por los conflictos sociales que genera, más aun si se considera que en América Latina y en particular en el Ecuador, al ser el patrón hegemónico primario exportador, los Estados son beneficiarios-rentistas de una buena parte de los ingresos de la explotación de los recursos naturales.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto.  
2012 *Breve Historia Económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional, tercera edición. Quito.
- Anaya, James.  
2013 "Prólogo". Galvis, María y Ramírez Ángela, en *Digesto de Jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*. Fundación para el Debido Proceso. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo.  
2006 "Política Operativa sobre Pueblos Indígenas". Recuperado de <<https://bit.ly/21-9jRKQ>>.
- Bourdieu, Pierre.  
1988 *El oficio del sociólogo, Presupuestos epistemológicos*. Siglo XXI editores, s.a de c.v., vigesimotercera edición en español, (2002). México D.F.
- Cueva, Agustín.  
1987 *La Teoría Marxista, Categorías de base y problemas actuales*. Editorial Planeta del Ecuador. Quito.
- Grupo Banco Mundial.  
2005 "Manual de Operaciones: Política operacionales. OP 4.10, Pueblos Indígenas". Recuperado de: <<https://bit.ly/2K8XkAo>>.
- Organización Internacional del Trabajo.  
2009 Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica. Una Guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT, la Práctica, Ginebra. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009. Recuperado de: <<https://bit.ly/2OQJO30>>.
- Rodríguez Garavito, César.  
2012 "Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados". Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá. Recuperado de: <<https://bit.ly/2HdGyyj>>.
- Sánchez Parga, José.  
2011 *Devastación de Democracia en la Sociedad de Mercado*. CAAP. Quito.
- . .  
2005 "Del conflicto social al ciclo político de la protesta", en *Ecuador Debate* No. 64, CAAP, Quito.
- Stolowicz, Beatriz.  
1996 "La gobernabilidad como dominación conservadora". H. Yáñez (Comp.), en *El Mito de la Gobernabilidad*. Trama Editorial, Quito.
- Terán, Juan Fernando.  
2005 *La sequedad del ajuste, Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador*. Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Žižek, Slavoj.  
1998 "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". Jameson, Fredric y Žižek, Slavoj. (Autores). En: *Estudios culturales. Reflexiones so-*



*bre el multiculturalismo*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

### **Documentos Legales**

Asamblea Nacional

Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, aprobada el 27 de junio de 2012 y reformada el 13 de agosto del mismo año.

Asamblea Nacional

Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009 y última modificación de 27 de marzo de 2012.

Constitución de la República de 2008.

Constitución Política de la República de 1998.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por el Ecuador en 1998.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, 28 de noviembre de 2007.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 2007.



## Artículos

El extractivismo minero en América Latina: planteamientos, paralelismos y presunciones desde el caso de Guatemala  
MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

El sector eólico en México y España  
EDUARDO MARTÍNEZ MENDOZA, LUIS ARTURO RIVAS TOVAR, PAOLA SELENE VERA MARTÍNEZ

Aproximación sociopolítica para el análisis de políticas de conservación en contextos urbanos: entre servicios ambientales y áreas naturales protegidas  
GABRIELA DE LA MORA-DE LA MORA

Calidad del gobierno, victimización delictiva y participación política particularista en América Latina  
ALEJANDRA ARMESTO

¿Qué explica la violencia letal en Paraguay? Un estudio con intención comparativa  
JUAN MARIO SOLÍS DELGADILLO, SARAH PATRICIA CERNA VILLAGRA, CARLOS ANÍBAL PERIS CASTIGLIONI

Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México  
ALBERTO JAVIER OLVERA RIVERA

Emociones, trauma cultural y movilización social: el movimiento por las víctimas de Ayotzinapa en México  
TOMMASO GRAVANTE, ALICE POMA

Desigualdades de género en los discursos de la dirigencia sindical argentina. Estudio de caso en el sector salud  
ELIANA LAURA ASPIAZU

Representación y redistribución: el caso de los jornaleros del valle de San Quintín  
GRACIELA BENSUSÁN AREOUS, ELENA JALOMA CRUZ

Los negros y el proyecto de nación brasileños del siglo XXI  
MÓNICA VELASCO MOLINA

Exclusión y discriminación de indígenas en Guadalajara, México  
MARÍA AMALIA GRACIA, JORGE ENRIQUE HORBATH

La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017)  
ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO

¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015  
DIEGO SOLÍS DELGADILLO, JOSAFAT CORTEZ SALINAS

## Ensayos

Ruido en el contexto de crisis social  
EDUARDO PLAZOLA

Las narrativas del riesgo en la Patagonia chilena  
ARTURO VALLEJOS-ROMERO, JAIME GARRIDO CASTILLO

# La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

Diana Milena Murcia Riaño\*

*Han transcurrido 30 años de vigencia del Convenio 169 de la OIT, orientado a salvaguardar la vida y supervivencia de los pueblos indígenas originarios, dicho de otra manera la obligación de respetar y posibilitar la existencia de ese “otro” que con su existencia posibilita nuestra identidad. Según la CIDH, los estados signatarios del Convenio, y aquellos otros que se rigen por la Declaración sobre derechos indígenas, de la ONU, reconocen la consulta en términos normativos pero no lo aplican en la práctica. Hay evidencias, para Colombia, de cómo las consultas administrativas, que en la práctica suplanten la Consulta previa, libre e informada, han derivado en una fórmula de desposesión territorial. Frente al reclamo parecería que empresarios y gobiernos, optan por una serie de actos administrativos, con lo que sería “más rentable” pedir perdón, mas que pedir permiso, por lo que las consultas, en la región tienden a ser expost.*

## Un punto de partida: el referente normativo e interpretativo

**E**n 30 años de vigencia solo 23 países —el 60% de ellos latinoamericanos,<sup>1</sup>— han ratificado el Convenio 169 de la OIT. Esto significa que el Convenio tiene el peso de un tratado vinculante solo para ellos; para el resto aplica, con algunas salvedades, la Declaración de las Naciones Unidas sobre



Países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT.

\* Profesora Asociada de la Universidad El Bosque Bogotá, Colombia.

1. Se trata de: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, además de, República Centroafricana, Dinamarca, Dominica, España, Fiji, Nepal, Noruega, Países Bajos y Luxemburgo, este último en donde el Convenio entrará el vigor en junio de 2019.

los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>2</sup> de 2007 y/o la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>3</sup> de 2016.

El Convenio aborda múltiples cuestiones orientadas a promover la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas y los considerados tribales.<sup>4</sup> En la parte general trata cuestiones como su identificación, el derecho a su participación en asuntos susceptibles de afectarles, el principio de no discriminación y el reconocimiento de sus valores, propia visión del desarrollo y prácticas y costumbres sociales, religiosas y espirituales. En las secciones subsiguientes aborda asuntos relativos a sus tierras, las condiciones de empleo y contratación, la formación profesional, artesanía e industrias rurales, la seguridad social y la salud, la educación y medios de comunicación y asuntos relacionados con contratos y cooperación a través de las fronteras.

No obstante la diversidad de temas abordados, el Convenio es reconocido fundamentalmente por haber incorporado los derechos a la consulta y al consentimiento. En cuanto al primero, el Convenio lo caracteriza en los siguientes términos:

Art. 6.1 “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: 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 [...]”.

Art. 6.2 “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este 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”.

El Convenio alude a la consulta previa específica respecto de la autorización de prospecciones o explotaciones de recursos naturales existentes en tus tierras (art. 15.2), ante su enajenación por fuera de su comunidad (art. 17.2); en relación a programas especiales de formación profesional (art. 22.3), en la regulación de instituciones y medios de educación (art. 27.3) y respecto a medidas que fomenten la educación de los niños en su propia lengua (art. 28.1).

La recepción del derecho a la consulta en la Declaración de Naciones Unidas se produce en los artículos 19 y 38 que determinan la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar “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

- 
2. Pues se abstuvieron de aprobarla Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, la Federación Rusa, Samoa y Ucrania y votaron en contra Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.
  3. Frente a la que Estados Unidos, Canadá y Colombia realizaron anotaciones (excepciones).
  4. Como los pueblos y comunidades afrodescendientes, los Rrom en Colombia o los Montubios en Ecuador.

libre, previo e informado". De forma específica, en este instrumento se alude el derecho a la consulta en los casos de adopción de medidas para combatir los prejuicios y la discriminación (art. 15.2), medidas para proteger a los niños de la explotación económica (art. 17.2), el uso de sus tierras y territorios para actividades militares (art. 30.2), la utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (art. 32.2) y la adopción de medidas eficaces para facilitar el derecho a mantener y desarrollar sus contactos a través de las fronteras (art. 36.2).

En la Declaración Americana el derecho a la consulta se reconoce en el artículo 23.2 cuando establece 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". En este instrumento se alude a la obligación de consultar en los casos de adopción de servicios médicos interculturales (art. 8.4), para la adopción de medidas efectivas para facilitar el ejercicio de los derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento (art. 20.4), de las medidas necesarias para reconocer y proteger adecuadamente el patrimonio cultural y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas (art. 28.3), así como la consulta previa a la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras y territorios y recursos (art. 29.4).

El cumplimiento de estos instrumentos es supervisado por organismos especializados de cada sistema. En la OIT está la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo –CEACR;<sup>5</sup>– en Naciones Unidas, están la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>6</sup> –REDPI–, que además de consolidar estándares generales, ha realizado recomendaciones específicas a varios países latinoamericanos con ocasión de sus visitas oficiales<sup>7</sup> y, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se ha especializado en la aclaración de los estándares del DIDH aplicable a estos pueblos.<sup>8</sup> En el Sistema Regional está la supervisión

- 
5. Cuyas recomendaciones para la región andina fueron compiladas por mí hace algunos años. Ver: Murcia, Diana. Consulta previa y conflictos territoriales en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Observaciones y recomendaciones de Organismos de Naciones Unidas a los Estados de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina (ProIndígena) de la GIZ. Bogotá, 2016. Disponible en la biblioteca virtual de la OIT: [http://libguides.ilo.org/ld.php?content\\_id=31112851](http://libguides.ilo.org/ld.php?content_id=31112851). La CEACR está compuesta por veinte miembros, dos de los cuales son latinoamericanos: las abogadas Graciela Dixon de Panamá y Mónica Pinto de Argentina.
  6. Desde 2014 la Filipina Victoria Tauli Corpuz. Antes estuvo el estadounidense James Anaya entre 2008 y 2014 y entre 2001 y 2008 el mexicano Rodolfo Stavenhagen.
  7. Guatemala (2002, 2010 y 2018), México (2003 y 2018), Chile (2003 y 2009), Colombia (2004, 2009 y 2010), Ecuador (2006, 2010 y 2018), Bolivia (2007), Brasil (2009 y 2016), Argentina (2012), El Salvador (2013), Perú (2014), Panamá (2014), Paraguay (2015) y Honduras (2016).
  8. Integrado por siete expertos, uno de los cuales es latinoamericano. El primer integrante latinoamericano fue el ingeniero José Carlos Morales, del pueblo Brunca de Costa Rica y actualmente es la abogada brasileña Erika Yamada.

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, que cuenta con una Relatoría especializada en derechos de pueblos Indígenas<sup>9</sup> y otra, sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes;<sup>10</sup> se cuenta además con el referente de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CoIDH–.

Estos organismos, a través de sus informes, recomendaciones y jurisprudencia, han construido estándares internacionales sobre esos derechos, y en particular sobre la satisfacción del derecho a la consulta. La OIT ha publicado varias guías y manuales sobre el Convenio<sup>11</sup> que contienen la interpretación de sus cláusulas, así como ejemplos de implementación.<sup>12</sup> El Procedimiento Especial de Naciones Unidas ha publicado varios informes dedicados a la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en contextos de industrias extractivas<sup>13</sup> y, el Mecanismo ha dedicado algunos estudios temáticos a la cuestión de la participación.<sup>14</sup> Finalmente el Sistema Regional la CIDH, ha compilado varios estudios temáticos sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con su territorio,<sup>15</sup> las industrias extractivas<sup>16</sup> y enfoques diferenciales,<sup>17</sup> y la CoIDH ha fallado apro-

9. Actualmente presidida por la abogada chilena Antonia Urrejola Noguera.

10. Actualmente presidida por la abogada Margarette May Macaulay de Jamaica.

11. Por ejemplo: “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT” de 2009, o el Manual para los mandantes tripartitos de la OIT “Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de 2013.

12. Como el texto “La aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina: una compilación de casos” de 2009.

13. Como los informes temáticos sobre “Las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala o grandes proyectos de desarrollo en los derechos humanos y las libertades fundamentales de las comunidades indígenas” E/CN.4/2003/90 del 21 de enero de 2003 o sobre “Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos” A/HRC/18/35 del 11 de julio de 2011. Así mismo se destacan los informes de país que abordan las tensiones involucradas en escenarios de extractivismo como: “La situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, en relación con las industrias extractivas” A/HRC/27/52/Add.3 del 3 de julio de 2014; “Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales” A/HRC/18/35/Add.3 del 7 de junio de 2011; “La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica” A/HRC/18/35/Add.8 del 11 de julio de 2011; “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las Provincias de Bagua y Utcubamba, Perú”, A/HRC/12/34/Add.8 del 18 de agosto de 2009; y “Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)” A/HRC/12/34/Add.5 del 7 de septiembre de 2009.

14. En los que destacan el “Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” A/HRC/18/42 del 17 de agosto de 2011 y el relativo al “Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos” A/HRC/39/62 del 10 de agosto de 2018.

15. Ver el informe “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” de 2009.

16. Ver el informe “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo” de 2015.

17. Como los derechos de las mujeres indígenas, informe “Las mujeres indígenas y sus derechos huma-

ximadamente treinta sentencias sobre la responsabilidad de los Estados por violaciones de los derechos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.<sup>18</sup>

La adhesión o no a estos instrumentos (y a las interpretaciones de los órganos supervisores sobre su alcance), es relevante al examinar las condiciones de realización de las consultas administrativas y legislativas y el grado de justiciabilidad de los derechos de los pueblos indígenas en determinado país, lo que además va a depender de la apertura que allí exista hacia el bloque de constitucionalidad y la práctica del control de convencionalidad por parte de los jueces.

Así, cada Estado latinoamericano expone un modelo diferente de adhesión formal y material a este marco normativo, con mayores o menores niveles –incluso nulos–, de utilización al adoptar políticas públicas, encarar conflictos socio ambientales o resolver casos judiciales que involucren a los pueblos indígenas y sus territorios, no obstante la conflictividad asociada a su implementación u omisión de implementación es común a todos. La CIDH dibujó la cuestión regional muy claramente:

La situación de la región puede resumirse en que se encuentran Estados que reconocen el derecho a la consulta en el plano normativo, pero no lo aplican efectivamente en la práctica ni bajo los estándares interamericanos; los Estados que si bien la reconocen y la aplican con regularidad, no garantizan los derechos afectados a través de los procesos de consulta; y aquellos que no reconocen el derecho a la consulta y por ende, no lo aplican ni garantizan los derechos de los pueblos indígenas y tribales frente a actividades extractivas, de explotación o desarrollo.<sup>19</sup>

---

nos en las Américas” de 2017, de los pueblos en aislamiento, informe “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos” de 2013.

18. Se trata de los casos que establecen la responsabilidad internacional, por violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de los Estados: Brasil (casos Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros de 2018); Nicaragua (casos Acosta y otros de 2017, Yatama de 2005 y Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni de 2001); Guatemala (casos Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal de 2016, Masacres de Río Negro de 2012, Chitay Nech de 2010, Tiu Tojín de 2008, Masacre Plan de Sánchez de 2004 y Bámaca Velásquez de 2000); Surinam (casos Pueblos Kañiña y Lokono de 2015, Saramaka de 2007, Comunidad Moiwana de 2005 y Aloe-boetoe y otros de 1991); Honduras (casos Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros de 2015, Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros del mismo año y López Álvarez de 2006); Ecuador (caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku de 2012); México (casos Rosendo Cantú y otras de 2010 y Fernández Ortega y otros del mismo año); Paraguay (casos Comunidad Indígena Xákmok Kásek de 2010, Comunidad Indígena Sawhoyamaxa de 2006 y Comunidad Indígena Yakye Axa de 2005); Colombia (caso Escué Zapata de 2007); Perú (caso Cayara de 1993); y finalmente República Dominicana (casos Nadege Dorzema y otros de 2012, niñas Yean y Bosico de 2005).
19. CIDH, 2015. Párr. 177.

## **Las consultas de obras y proyectos: una fórmula efectiva para la desposesión de derechos**

Hay varios elementos que evidencian cómo las consultas administrativas de planes, proyectos u obras que involucran el uso de los territorios o la explotación de sus recursos naturales –sobre todo en la proporción en la que se realizan en Colombia–, han derivado en una efectiva fórmula de desposesión territorial, antes que en escenarios de genuina participación de las comunidades en los asuntos territoriales que les conciernen.

Colombia es parte del Convenio, lo aprobó mediante la Ley 21 de 1991 y lo incorporó en el bloque de constitucionalidad, en el artículo 53 de la Constitución. Pero la historia es diferente con los otros dos instrumentos: se abstuvo de adherirse a la Declaración de Naciones Unidas y generó observaciones sustanciales a la Declaración Americana, en ambos casos por el desacuerdo del Ejecutivo con los supuestos que facultan la realización de las consultas o que hacen exigible el consentimiento.

Como el Congreso se ha abstenido de reglamentar el Convenio –como un todo– y han fracasado sus intentos de reglamentar específicamente la consulta, el gobierno ha regulado las consultas de medidas administrativas vía Decreto, pero la Corte Constitucional ha concluido su inconstitucionalidad en múltiples fallos.

Las más de ocho mil consultas de medidas administrativas realizadas con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales que han tenido lugar en el país –buena parte de ellas relativas a intervenciones de distinto tipo en sus territorios–, se han llevado a cabo con el referente de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que paradójicamente utiliza la Declaración de Naciones Unidas como criterio auxiliar de justicia para emitir sus sentencias, a pesar del rechazo que el Ejecutivo hizo de ese instrumento.

Las consultas de medidas administrativas se basan en un programa metodológico o protocolo que se construye con cada pueblo para cada tema consultado, por lo que cada consulta tiene sus particularidades, nunca hay dos iguales, y las instituciones del Estado se organizan para llevarlas a cabo bajo la dirección del Ministerio del Interior y con las orientaciones de la Directiva Presidencial, 10 de 2013 y del Decreto 2613 de 2013, que establecieron un modelo por etapas<sup>20</sup> que culmina con un acta llamada “de protocolización”.

---

20. Consistentes en la certificación de la presencia étnica en los territorios, la coordinación y preparación interna de las entidades públicas, la preconsulta en la que se construye la ruta metodológica conjuntamente, la consulta, la protocolización y el seguimiento de los acuerdos. En este instrumento se establece que en los casos en los que se requiera consentimiento y este no se obtenga, no se protocolizará la consulta. Esos casos son: los casos en que es necesario obtener el consentimiento previo, libre e informado, según la jurisprudencia constitucional, son: "a) Cuando la intervención implique el traslado o desplazamiento de las comunidades, b) Cuando la intervención esté relacionada con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas, y c) Cuando la inter-



Entre tanto, las consultas de medidas legislativas tienen un procedimiento completamente diferente. En primer lugar, porque existen escenarios nacionales para su desarrollo: en el caso indígena existe la Mesa Permanente de Concertación (MPC), creada mediante Decreto 1397 de 1996, por el que se ha concertado (no consultado), el contenido de algunas normas, entre las que se cuentan un capítulo particular indígena dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Decreto Ley de Víctimas Indígenas de 2011 más recientemente, el marco normativo que da lugar a la Jurisdicción Especial para la Paz en lo relacionado con sus derechos. En cuanto al pueblo Rrom, el espacio de concertación es la Comisión Nacional de Diálogo, creada mediante Decreto 2957 de 2010, y en cuanto a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, en 2018 se creó, mediante Decreto 1372, el Espacio Nacional de Consulta con el que ya se logró la primera protocolización de capítulo afro en el Plan Nacional de Desarrollo en febrero de 2019.

Las consultas de medidas legislativas responden a un proceso de negociación de gobierno a gobierno, esto es, de gobierno nacional a gobierno indígena, afrodescendiente o Rrom, y esto marca una diferencia muy importante respecto de los procesos en los que Estado y empresas, consultan con los pueblos o comunidades individualmente consideradas un proyecto de extracción de recursos o construcción de infraestructura. Así pues, la postura que expongo a continuación se refiere exclusivamente a las consultas de medidas administrativas relativas al uso de los territorios étnicos y a la explotación de sus recursos naturales.

## Consultas hechas para la extracción de recursos y la intervención en los territorios

En Colombia existe un fenómeno de omisión legislativa en la regulación general de los asuntos que trata el Convenio 169 y de los derechos reconocidos constitucionalmente a los pueblos indígenas y afrodescendientes.<sup>21</sup> En lo que atañe a la consulta no existe una ley (estatutaria), porque ningún borrador de ley, decreto o acto administrativo se ha consultado con los pueblos -todas han sido iniciativas unilaterales-, y además, todos ellos versan exclusivamente sobre la explotación de recursos.

Así, el Decreto 1320 de 1998 se titulaba: “por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio” y, la Directiva Presidencial 01 de 2010

---

ención represente un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve poner en riesgo la existencia de la misma”.

21. Solo durante el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, y en razón a la atmósfera creada alrededor del Acuerdo de Paz, el gobierno se puso al día con la regulación de algunas temáticas, como el funcionamiento político administrativo de los Territorios Indígenas respecto de la administración de sus sistemas propios (educación, salud intercultural y jurisdicción especial indígena) a través del Decreto 1953 de 2014.

advertía en su articulado que, “si bien es cierto que la realización del proceso de consulta previa en los casos previstos en los acuerdos internacionales es obligatoria, los grupos étnicos nacionales, en ejercicio de este derecho fundamental no pueden vetar el desarrollo de proyectos”. Los borradores que se han filtrado y las propuestas que han llegado al Congreso han reproducido el mismo contenido o hecho más evidente aun la intención de limitar el alcance de las consultas.

Por ejemplo, en octubre de 2018 presentamos ante el Congreso, a petición de la bancada indígena, un concepto técnico sobre la inviabilidad del Proyecto de Ley 134 de 2018, “Por el cual se regula el derecho fundamental a la Consulta Previa y se dictan otras disposiciones”, fundamentalmente por no haber sido concertada con los pueblos y en cambio, haber sido construida con y desde el sector privado, como se reconocía en la exposición de motivos:

Esta iniciativa [...] ha sido producto de un trabajo mancomunado que se ha venido realizando hace ya varios años con diferentes gremios de los sectores relacionados con la generación de energía eléctrica; sector minero; empresas que desarrollan actividades relacionadas con la exploración, explotación, transporte y distribución de petróleo; con empresas productoras, transportadoras, distribuidoras y comercializadoras de gas natural y compañías encargadas del desarrollo de la infraestructura en nuestro territorio.

Evidentemente, el origen de la propuesta impregnaba el contenido de la ley de un sentido limitante de la participación de los pueblos en las decisiones que afectan sus territorios y formas de vida: se reiteraba la no procedencia del veto, se imponía un carácter *express* de las consultas, se distorsionaba la noción de territorio y pervertía el sentido del principio de interés general, e imponía la intervención de la Fuerza Pública en los territorios. La norma era, curiosamente, muy explícita: se mencionaba que su expedición era necesaria debido a la prevalencia de una “interpretación excesivamente garantista de la Constitución y/o un posible abuso de quienes intervienen en [las consultas]”.

Si bien, en el pasado, la Corte Constitucional inaplicó la mayoría de estos instrumentos y en cambio, construyó estándares para su procedibilidad, en agosto de 2013 el Departamento Nacional de Planeación emitió el documento Conpes 3762<sup>22</sup> con los “Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de Interés Nacional y Estratégicos –PINES–”, dentro de los que se cuentan los proyectos e infraestructura, hidrocarburos, minería y energía. En este texto, la consulta se caracterizó como uno de los “cuellos de botella que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores”, respaldado en las cifras:

---

22. Un tipo específico de estudio administrativo que opera como instrumento de planeación del desarrollo económico y social en el país.

**Tabla 1**  
**Proyectos de interés nacional y estratégicos con dificultades en trámites**

PROYECTOS ESTRATÉGICOS INFRAESTRUCTURA				
	Total proyectos identificados	Problemas ambientales	Problemas de consulta previa/Participación comunitaria	Problemas de adquisición predial
ENERGÍA	9	67%	33%	11%
MINERÍA	15	93%	7%	0%
VÍAS	29	79%	41%	59%
TOTALES	53	80%	27%	23%

Proyectos identificados por Presidencia.

En el documento se recomendó hacer procesos de consulta más eficientes, lo que derivó en la expedición del Decreto 2613 de 2013, que adoptó un Protocolo de coordinación interinstitucional para las consultas específicamente en los proyectos prioritarios, presentados y monitoreados por el gerente de PINES, y aquellos que presenten dificultades de gestión durante el desarrollo de la consulta, si así lo solicita el Gerente de los PINES, es decir, una vez más, se regula el derecho para lograr la explotación de recursos.

¿El resultado? Un aumento de protocolizaciones inusitado, el Ministerio del Interior mostró en 2016, que el total de consultas protocolizadas pasó de 608 en el periodo 2003 a 2010, a 4818 en el periodo 2011 a 2016,<sup>23</sup> y se ha llegado a mencionar la realización de más de dos mil consultas al año.<sup>24</sup>

### Consultas para blindar proyectos: una cuestión de seguridad jurídica

Las consultas hechas para viabilizar proyectos se convierten en un fin en sí mismas: hay que hacer las consultas porque son el requisito procedimental para legitimarlos, o si se quiere, blindarlos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam de 2007, en el que solicitaba la protección de los derechos vulnerados por concesiones madereras, envió un mensaje muy claro a los gobiernos: la omisión de las consultas puede implicar la responsabilidad internacional del Estado y de rebote, causar inestabilidad a los proyectos.<sup>25</sup>

23. Ministerio del Interior, Comunicado a la Opinión Pública Dirección de Consulta Previa Ministerio del Interior. Junio 15 de 2016. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VHmyqQ>>.

24. Ministerio del Interior, Sala de Prensa. "En Colombia se hacen más de 2.000 consultas al año", 20 de Febrero de 2014. Recuperado de: <<https://bit.ly/2X2yyU4>>.

25. Esta máxima se haría más profunda e insalvable en casos subsiguientes, por ejemplo, en la sentencia del caso del pueblo Sarayaku vs. Ecuador de 2012, se lee como "la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional" (Párr. 164), y en el caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras, la ColDH reiteró la

Aunque tiendan a exponerse diferentes razones, en realidad, las preocupaciones del sector empresarial se asientan en el principio de seguridad jurídica. No se oponen a las consultas como derecho de participación, se oponen a que sus reglas no sean precisas, a que su alcance no esté delimitado y a que los tiempos de ejecución no estén perfectamente definidos.

En realidad, existe conciencia de que las consultas son útiles a la explotación, pues cuando debían hacerse y no lo fueron, o se surtieron con la violación de alguno de los aspectos sustanciales que debe caracterizarlas, tales infracciones no se resuelven con la suspensión o terminación del proyecto, ni siquiera con sanciones administrativas, sino con la realización de una “nueva” consulta que tiene por objeto discutir la indemnización de daños causados, mitigar otros y repartir beneficios del proyecto. Ahí se hace evidente que resulta más rentable *pedir perdón, que pedir permiso*, lo que puede explicar la tendencia regional a que las consultas no sean previas sino *ex post*.

No obstante, cuando una consulta no se lleva a cabo o se hace inadecuadamente y el proyecto si se realiza, el derecho a la participación se extingue y esto no tiene forma de ser reparado.<sup>26</sup> Si los pueblos no tuvieron oportunidad de informarse, de reaccionar social, política o económicamente a las iniciativas e influenciar sustancialmente la decisión finalmente adoptada, la nueva consulta no es una consulta en los términos del Convenio, pues carece de sus elementos esenciales, sino que emerge como mecanismo indemnizatorio. Pero; esa indemnización constituye una acción o intervención *con daño*, pues, en no pocos casos, impone la aceptación del proyecto, en contravía de la propia visión de desarrollo, de la ley de origen y de las creencias espirituales que vinculan las formas de vida de los pueblos con el cuidado de la naturaleza.

Si desde el comienzo la postura de los pueblos es la no realización de una explotación o uso territorial pues consideran que puede afectar negativamente sus formas de vida, creencias o a la madre tierra, pacha mama, espíritu viviente u otra representación de sus creencias espirituales, la consulta *ex post* es un mecanismo que violenta y transgrede a los pueblos y tergiversa el sentido más general

---

obligación estatal de “organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a las comunidades indígenas y tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia (Párr. 159)”.

26. Debe tenerse en cuenta que los derechos contienen elementos esenciales, poseen un núcleo o características que sin ellas, dejan de ser tales. En el caso del derecho a la consulta, se trata de los elementos: ser previas, libres, informadas, de buena fe, con carácter culturalmente apropiado y bajo un diálogo intercultural que lleve a decisiones razonadas. Con esas características, se construyen indicadores para medir la satisfacción de ese derecho. Para más información sobre sus elementos, puede verificarse el texto “Modelo de indicadores para la realización de consultas en el marco del Buen Vivir: una revisión de salvaguardias para los pueblos indígenas en consultas de medidas administrativas”, Murcia, Diana (2016), en *Consulta previa y modelos de desarrollo: juego de espejos. Reflexiones a propósito de los 25 años del Convenio 169 de la OIT*. Puyana, Aura María, Compiladora. GIZ y RedObserva.

del Convenio. Esa consulta sustitutiva culmina el proceso de conversión de un derecho de participación en uno de carácter patrimonial.

## Los avatares del consentimiento

En cuanto al consentimiento, el Convenio lo toma como uno de los fines de la consulta: llegar a un acuerdo o “lograr el consentimiento” de los pueblos (arts. 6.2 y 19), por ejemplo, ante la consideración de proyectos que afecten sus territorios o tengan como objeto explotar sus recursos (art. 32.2), pero también lo establece como el requisito *sine qua non* cuando se considera el traslado o reubicación de los pueblos (art. 16.2) y el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (art. 29.2).

La fórmula se repite en la Declaración de Naciones Unidas. El consentimiento es el fin del procedimiento de las consultas (art. 19) –particularmente las de proyectos que afecten sus territorios (art. 32.1)-, lo que faculta a la exigencia de reparación por la ocupación, utilización o daño de los territorios y recursos que poseen (art. 28), y opera como requisito *sine qua non* igual que en el Convenio, frente al traslado de sus tierras y territorios (art. 10), y el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en ellos (art. 29.2).

En la Declaración Americana el consentimiento también es un fin del procedimiento de las consultas (art. 23.2), en particular en lo relativo a la protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas (art. 28.3), facultando la procedibilidad de reparación por la privación de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales (art. 13.2), así como ante la aprobación de proyectos de utilización o explotación de sus recursos (art. 29.4), y en cuestiones novedosas como ser objeto de programas de investigación, experimentación biológica o médica y esterilización (art. 18.3).

La CIDH, tomando como base lo establecido por el REDPI amplió, en el ya mencionado caso Saramaka, las causales para hacer exigible el consentimiento, cuando se está frente a planes de desarrollo o inversión a gran escala, en los siguientes términos:

[...] la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre “consulta” y “consentimiento” en este contexto requiere de mayor análisis.

Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas ha observado, de manera similar, que: [s]iempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. [L]os efectos principales [...] comprenden la pérdida

de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia. En consecuencia, el Relator Especial de la ONU determinó que “[e]s esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo.”<sup>27</sup>

En un proyecto extractivo a gran escala<sup>28</sup> generalmente concurren las tres condiciones que deberían dar lugar a exigir el consentimiento, o que el *no* de las comunidades sea vinculante: en primer lugar, el vertimiento de elementos tóxicos, en segundo lugar, un alto impacto del proyecto sobre la vida de las comunidades y finalmente, el desplazamiento del territorio. No obstante, en la práctica el consentimiento no opera, ¿por qué?

Los Estados han interpretado que los vertimientos están permitidos en tanto operen licencias ambientales que prevean la forma de contener esos residuos y prevenir impactos, aunque los instrumentos solo hablen del vertimiento de sustancias tóxicas, sin más. Allí se pone en operación un derecho regulatorio permeado por la flexibilización de las salvaguardias ambientales, cuyas características están marcadas no por las necesidades de la protección de la integridad ambiental de los territorios, sino por las tecnologías existentes y proporcionadas por las empresas en el manejo y supervisión de los residuos.

En cuanto al impacto de los proyectos sobre la vida de las comunidades, los Estados y las empresas también son muy hábiles en mostrar el carácter dinámico de la evolución cultural de los pueblos, para demostrar que los cambios sociales son positivos. Así mismo, muestran las formas propias de vida, como escenarios de pobreza y subdesarrollo que deben ser superados. En la práctica opera la asimilación forzada al modelo de desarrollo, justamente lo que se quería evitar con el Convenio.

---

27. CoIDH, Caso Saramaka vs. Suriname. 2007. Párr. 134 y ss.

28. Caracterizado por el Relator como “un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares. El objetivo de dichos proyectos puede variar, desde el fomento del desarrollo económico hasta el control de las inundaciones, la generación de energía eléctrica y otros recursos energéticos, la mejora de las redes de transporte, la promoción de las exportaciones con el fin de obtener divisas, la creación de nuevos asentamientos, la garantía de la seguridad nacional, y la creación de oportunidades de empleo e ingresos para la población local”. Informe E/CN.4/2003/90 del 21 de enero de 2003. Párr. 6.

Finalmente, el desplazamiento del territorio termina produciéndose como una especie de aluvión<sup>29</sup> humano. Los proyectos limitan la movilidad de las personas en su territorio, ponen en riesgo los medios de vida tradicionales ligados a la caza, pesca y agricultura, impactan en las formas de reproducción cultural con la limitación del uso de la lengua propia o el socavamiento de la autoridad tradicional. Así, de forma imperceptible y por fenómenos que son considerados ajenos al proyecto mismo, la gente se desplaza del territorio.

## El Convenio más allá de las consultas o a pesar de ellas

El Convenio impone el deber de los Estados de “proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (art. 2.1), en particular la medio ambiental (art. 4.1) y la de sus valores (art. 5b); promover “la plena efectividad de los [DESC], respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones” (art. 2.2b) y su derecho consuetudinario (art. 8.1), debiendo orientar todo proyecto de desarrollo al “mejoramiento de sus condiciones de vida” (art.7.2) y que gocen “plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación” (art. 3.1). También advierte que “no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio” (art. 3.2).

<p><b>Principio y derecho a la participación –general– de los pueblos</b></p> <p><b>En el Convenio 169 y las Declaraciones de Naciones Unidas y Americana</b></p>	- En la adopción de decisiones en cuestiones que afecten sus derechos, como la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones.
	- En programas de fortalecimiento de sus actividades económicas de subsistencia.
	- En la formulación y ejecución de programas de educación
	- En la vida política, económica, social y cultural del Estado, en las instituciones, cuerpos deliberantes y foros nacionales
	- En programas de formación profesional de aplicación general
	- En la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan
	- En el reconocimiento de las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra propios.
	- En las medidas de asistencia técnica y cooperación financiera en los asuntos que les concierne.
	- En la promoción de medidas que promuevan la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas
	- En la adopción de medidas relativas a la preservación, uso y transmisión de su historia, conocimientos, lengua y tradiciones.

29. Aluvión en los términos del código civil colombiano que lo establece como una forma de accesión: “el aumento que recibe la ribera de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas” (art.719).

Sin la consideración de estas cláusulas, toda política de Estado hacia ellos será nefasta. El Convenio contiene, además, un par de derechos de los que muy poco se habla. En primer lugar, el derecho de los pueblos a *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” (art. 7.1), y el derecho a *participar* en las acciones para su protección (art. 2.1), en la configuración de instituciones y programas (art. 6.1b), que les conciernan, en particular los de desarrollo (art. 7.1), así como en la “utilización, administración y conservación de [los] recursos [naturales existentes en sus territorios]” (art. 15.1).

Esto significa que existe una cláusula general de participación que es la base de los mecanismos específicos de coordinación entre los pueblos y el Estado. Muy seguramente, si la participación de los pueblos étnicos en la vida nacional fuera mayor, el uso a la consulta sería menor. En cambio, lo que se observa es que mientras los sistemas políticos están más cerrados a las iniciativas de estos pueblos, mientras mayor discriminación y racismo caracteriza a una sociedad, más se usa el mecanismo de la consulta para validar decisiones, por cierto, ya tomadas por las autoridades.

La distinción entre participación y consulta no es una cuestión despreciable, pues va a indicarnos que la consulta no agota el derecho a la participación y que la participación no se expresa exclusivamente a través del derecho a la consulta.

En el Manual de 2003 sobre el Convenio 169, la OIT trata en dos apartados diferentes el derecho a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas y tribales. Sobre éste afirma que: “para poder controlar el ritmo y la amplitud de su desarrollo, los pueblos indígenas y tribales deben participar plenamente en todos los procesos que puedan afectarlos” (arts. 6.1 y 7.1); sobre el primero, la OIT resalta que se trata de un mecanismo que posiciona mejor a los pueblos en escenarios de negociación al “disponer el espacio necesario para que los pueblos indígenas y tribales puedan negociar para proteger sus derechos” (arts. 6.1 y 6.2). Y luego, incorpora un ejemplo:

Si bien cinco comunidades Cree de Manitoba (Canadá), que habían sufrido daños ecológicos y despojo de tierras como consecuencia de un gran proyecto hidroeléctrico, se opusieron al mismo, no pudieron impedir su realización. En 1977 negociaron con el Gobierno Federal un conjunto de compensaciones, conocido como el Acuerdo de las Aguas del Norte, en virtud del cual, además de tierras que compensaban las inundadas, los damnificados obtuvieron que la gestión de la fauna y la flora salvaje estuviese bajo la responsabilidad de los Cree, así como el control y la garantía de “suministrar disponibilidades continuas de agua potable.”<sup>30</sup>

---

30. OIT, Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un Manual. Página 16.



La OIT refuerza la idea de que la consulta es un escenario de negociación y, ciertamente la consulta convoca a la mesa de negociación a comunidades que de otra manera no serían invitadas. Es evidente, además, que la negociación es parte integral de su naturaleza, es en lo que consiste el diálogo intercultural y que el Convenio invoca dos elementos clave en la negociación: las utilidades de un proyecto, esto es, la repartición de los beneficios de la explotación y la indemnización equitativa por daños causados (art. 15.2).

La negociación es para lograr acuerdos que de no producirse, facultan al Estado a tomar una decisión, en principio, desprovista de arbitrariedad. El problema es que el Estado llega a las consultas después de haber comprometido recursos naturales presentes en los territorios indígenas con agentes privados u otros gobiernos, después de firmar tratados internacionales de comercio, después de haber declarado que esos recursos son bienes estratégicos, de seguridad nacional, de orden público, en suma, que son *raison d'état*.

La negación de gobiernos, como el colombiano, a suscribir instrumentos como la Declaración de Naciones Unidas, tiene de fondo un sentido ligado a la interpretación del derecho. Mientras la construcción del derecho a la consulta en la OIT es conservadora y ha sido tajante en la negación del veto,<sup>31</sup> para la CIDH existe en la consulta una dimensión de participación con influencia en la decisión que no puede desconocerse:

Para asegurar que los procesos de consulta sean un medio que permita garantizar los derechos que puedan resultar afectados, debe implicar la evidencia de modificación de los planes o proyectos basados en las opiniones, preocupaciones y aportaciones de los pueblos indígenas y tribales. La CIDH se ha referido ya al *deber de acomodo*, teniendo en cuenta que el deber de consulta requiere, de todas las partes involucradas, flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego, dado que los planes o proyectos de extracción, explotación o concesiones extractivas afecten de manera sustancial al derecho de propiedad indígena y otros derechos conexos. Así, ha señalado que es deber de los Estados “ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho.”<sup>32</sup>

Si la consulta no culmina con un fortalecimiento organizativo y territorial de los pueblos, el procedimiento es espurio. Por eso, la reivindicación fundamental

---

31. “Las consultas pro forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento. CEACR, Observación general sobre el Convenio núm. 169, formulada en el 2010 y publicada en 2011” En: OIT “Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT” 2013. Página 13.

32. CIDH. Informe “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, 2015. Párr. 181.

no debe ser la consulta, sino la participación con garantía de influencia en la decisión y ante proyectos a gran escala, el consentimiento.

Algunos elementos ya han sido abordados para sustentar esta postura. Por ejemplo cabe resaltar el valor democrático que tiene el *no*, como lo menciona el Mecanismo “la circunstancia de no dar el consentimiento puede constituir un mecanismo positivo para la democracia y la gobernanza inclusiva y revestir importancia crítica para que, en última instancia, una propuesta o un proyecto culmine con éxito”.<sup>33</sup> También cabe recabar en el estatus jurídico de los acuerdos alcanzados en los procesos de consulta, concertación, participación o consentimiento. Dilucidar la naturaleza del acto administrativo y la jerarquía normativa que tiene es fundamental para alcanzar el principio de la buena fe y el propósito de hacer justiciables los derechos eventualmente vulnerados. En Colombia, por ejemplo, el Consejo de Estado<sup>34</sup> avanzó en considerar las actas de acuerdos o protocolización de las consultas como una especie de “actos administrativos consensuales”. Su denominación será importante en cada contexto para poder dar valor a la palabra del Estado, que tantas veces ha empeñado y luego defraudado.

En suma, la (nueva y mejorada) participación de la que hablamos, es un modelo para armar.

## Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas.  
2016 *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

2007 *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Código: A/RES/61/295; Documento oficial.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2015 *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L).

Congreso de la República de Colombia.  
2018 “Proyecto de Ley 134”.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil.

2016 “Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Radicado 11001-03-06-000-2016-00057-00(2290). 30 de agosto. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social.

2013 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico- PINES”. Departamento Nacional de Planeación. Documento 3762/20 de agosto. Bogotá.

Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
2015 *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras*.

2012 *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador*.

33. Informe A/HRC/39/62 de 10 de agosto de 2018. Párr. 27.

34. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá, 30 de agosto de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00057-00(2290).

- \_\_\_\_\_.  
 2007 *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C Nº 172. Murcia, Diana.
- 2016 *Consulta previa y conflictos territoriales en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Observaciones y recomendaciones de Organismos de Naciones Unidas a los Estados de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia*. Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina (ProIndígena) de la GIZ. Bogotá.
- \_\_\_\_\_.  
 2016 "Consulta previa y modelos de desarrollo: juego de espejos. Reflexiones a propósito de los 25 años del Convenio 169 de la OIT. Aura María Puyana (Comp.) En *Consulta Previa y Modelos de Desarrollo: Juego de espejos. Reflexiones a propósito de los 25 años del Convenio 169 de la OIT*. GIZ y RedObserva. Bogotá.
- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.  
 2018 "Informe A/HRC/39/62". 10 de agosto. Ministerio del Interior.  
 2016 *Comunicado a la Opinión Pública Dirección de Consulta Previa*. Junio 15.  
 2014 "En Colombia se hacen más de 2.000 consultas al año". Sala de Prensa, 20 de Febrero.  
 2013 *Decreto 2613*.  
 2010 *Decreto 2957*.  
 1996 *Decreto 1397*.  
 Organización Internacional del Trabajo.  
 1986 *Convenio 169*.
- \_\_\_\_\_.  
 2003 "Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un Manual." Presidencia de la República de Colombia.  
 2018 *Decreto 1372*
- \_\_\_\_\_.  
 2013 *Directiva Presidencial 01 de 2013*. Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.  
 2003 "Informe E/CN.4/2003/90". 21 de enero.

DOSSIER

**Configuraciones de clase, trabajo y capital en América Latina**

**Presentación del dossier**

Magali Marega, Verónica Vogelmann y Sofía Vitali

**Proletarización y desposesión de trabajadores mixtecos: orígenes de la migración indígena a Nueva York**

Rodolfo Hernández Corchado

**Desarraigo sin proletarización en el agro paraguayo**

Ramón Bruno Fogel Pedroso

**Movilidades y cadenas de valor en una localidad nahua de la Sierra Norte de Puebla, México**

Eugenia D'Aubeterre Buznego y Leticia Rivermar Pérez

**Cultivos flexibles y juventud rural trabajadora: de la caña de azúcar en Brasil al aceite de palma en Colombia**

Robinson Piñeros Lizarazo

**Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal**

Mario Enrique Pineda Talavera

**En clave de conflicto: dinámica de la industria regional y trabajo en Mendoza, Argentina**

Eliana Celeste Canafoglia

**Lo que queda**

Cristina Vera Vega

**Diálogos interculturales sobre territorios ancestrales en la provincia de Buenos Aires, Argentina**

Mirta Fabiana Millán, María Gabriela Chaparro y Mercedes Mariano

**Funcionamiento y gobernanza del Sistema Nacional de Salud del Ecuador**

Adriano Molina Guzmán

**La Operación Autolavado en el diario *Folha de S.Paulo***

Mércia Alves y Bernardo Geraldini



**FLACSO**  
ECUADOR

RESEÑAS

**Mujeres y poder. Un manifiesto**

de Mary Beard

Eduardo Torres Alonso

**El programa indigenista andino 1951-1973: las mujeres en los ensambles del desarrollo**

de Mercedes Prieto, compiladora

Carmen Soliz Urrutia

**La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina. Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo**

de Cristóbal Kay y Leandro Vergara-Camus,

compiladores

Christian Rafael Orozco Suárez

Número anterior:

**ÍCONOS 62: Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada**

Número siguiente:

**ÍCONOS 64: Despojo(s), segregación social del espacio y territorios en resistencia**

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

Correo electrónico: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: ([revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec))

Revista Íconos: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

# La consulta a debate

## ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

Raymundo Espinoza Hernández\*

*Al subordinar los derechos sustantivos de las comunidades al embudo de la consulta, además de confirmar una estructura de impunidad, el Estado incumple con su deber de administrar e impartir justicia. El derecho fundamental a la libre determinación queda completamente desprotegido cuando una consulta sin efectos vinculantes es el único medio de defensa que se le reconoce a una comunidad indígena. La defensa de los derechos de las comunidades debe ser estratégica e integral, lo que supone que no puede girar en torno a la esperanza depositada en el devenir especulativo de un solo instrumento jurídico, mucho menos si no hay un proceso social detrás. Luchar en abstracto por la celebración de una consulta es un despropósito.*

### Introducción

El Estado mexicano ha celebrado procesos de consulta altamente cuestionados. Los elementos comunes en todos los casos incluyen la manipulación de los procesos y la violación de sus principios y reglas elementales. Los criterios al respecto se han fijado por los tribunales nacionales a partir de conflictos relacionados fundamentalmente con la libertad de determinación y el territorio, en particular con disputadas por recursos como el agua, la tierra o la biodiversidad y por agresiones de carácter étnico o diferencias culturales.

Si bien es cierto que en México no hay una “ley general” que regule los procesos consultivos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo debe entenderse como el ordenamiento jurídico que establece los principios y reglas básicas para la celebración de los procedimientos de consulta, mismos que han sido desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y confirmados en la Declaración de Naciones Unidas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la opinión pública se ha instalado la idea de que la consulta es un “derecho fundamental” de los pueblos y comunidades indígenas, a la altura de la libertad de determinación o el derecho al territorio, incluso hay expertos que sostienen que las consultas tienen efectos vinculantes o que son el único medio a disposición de las comunidades para defender sus recursos, prácticas y creencias. En la academia y la sociedad civil se han vuelto lugar común una serie de opiniones apresuradas y superficiales respecto de los procesos consultivos. Sin embargo, muchas de esas afirmaciones no han sido corroboradas por los hechos, pero tam-

---

\* Abogado y politólogo, experto en Derecho constitucional y amparo.

poco se sostienen normativamente, por lo que, además de erróneas son también infundadas. Especialistas y no, han hecho fetiche de la consulta.

Por su parte, los servidores públicos se han conducido de forma pragmática e irreflexiva, sin respeto hacia las comunidades indígenas, desentendiendo la naturaleza y los fines de una consulta, en ignorancia de sus principios y reglas elementales y reduciendo la garantía de consulta a un mero trámite burocrático, una simple fase dentro de un proceso administrativo más amplio, donde el objetivo prioritario es la construcción de una legitimidad artificial en torno a la acción de gobierno sometida a consulta, pero no la protección de los derechos fundamentales de las comunidades afectadas.

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha recomendado a las instancias competentes observar el “derecho a la consulta” de las comunidades indígenas. Sin embargo, la Comisión ha evitado pronunciarse sobre los derechos violados a causa de la omisión y realización indebida de un proceso consultivo. Igualmente, la CNDH no ha dictado ni recomendado la adopción de medidas para la reparación del daño ni garantías de no repetición o actos de reconocimiento de responsabilidad.

Por otro lado, las sentencias judiciales no han sido satisfactorias, tanto por la interpretación que los juzgadores le atribuyen a las normas jurídicas que aplican como por los argumentos que adoptan y los criterios que establecen. Los tribunales se han equivocado al limitar las garantías de los derechos de las comunidades indígenas y magnificar los alcances de la consulta, pues con sus decisiones han obstaculizado a las comunidades el acceso a la jurisdicción del Estado y negado la tutela judicial efectiva.

¿En qué consiste el triunfo para una comunidad a la que un tribunal le ha otorgado el amparo y la protección de la justicia de la Unión, para el efecto de celebrar una consulta, dejando vivo el acto de autoridad contrario a derechos humanos materialmente reclamado en la demanda?

## **Naturaleza jurídica e implicaciones de los procesos consultivos**

Las comunidades indígenas construyen una voluntad colectiva a través de sus propias prácticas informativas, deliberativas, decisorias y de ejecución. Los medios de expresión y canalización de las determinaciones de las comunidades, así como sus instrumentos de mediación e interacción social, sea con otras comunidades, con autoridades, empresas u otros actores sociales, no se reducen al proceso consultivo motivado por un proyecto de desarrollo o infraestructura. En ejercicio de su libertad de determinación y a través de distintos medios, las comunidades indígenas manifiestan todos los días su voluntad colectiva, con plena validez jurídica, sin necesidad de un proceso consultivo montado por el Estado.

Claro, la determinación libre de la comunidad debe expresarse con nitidez, pero no necesariamente debe hacerlo a través de una consulta. No es obligato-

rio para las comunidades indígenas acceder a un proceso consultivo. En los casos en que sea necesaria la celebración de una consulta, la intervención del Estado y la forma concreta en que este intervenga dependerán de la decisión de la propia comunidad. De aquí que la consulta sea una opción para las comunidades, que pueden o no recurrir a esta garantía institucional para proteger sus derechos, pero no una necesidad. Para las comunidades indígenas, la consulta es una potestad normativa, no un deber jurídico del que deriven diversas obligaciones a su cargo.

Bajo estos señalamientos, la consulta debe entenderse como un mecanismo jurídico-institucional de construcción y expresión de la voluntad colectiva de los pueblos y las comunidades indígenas en ejercicio de su libertad de determinación en los distintos ámbitos de autonomía constitucional reconocidos a su favor, que supone la participación de sus miembros y la intervención del Estado como garante del proceso para efectos logístico-operativos, técnicos y financieros, frente a actos de autoridad que ponen en riesgo o afectan sus territorios y derechos fundamentales, incluso al grado de generar impactos significativos, en beneficio de empresas y otros particulares que invierten o ejecutan proyectos de desarrollo e infraestructura, a partir de los lineamientos establecidos por los colectivos afectados sobre la base de su sistema normativo y mediante sus autoridades legítimas.

La consulta es un evento de naturaleza procesal, no un acto jurídico único que se agote en su realización inmediata. El proceso consultivo supone una serie sucesiva, gradual y concatenada de actos jurídicos realizados conforme a los lineamientos establecidos por las comunidades interesadas, que tiene por objeto determinar la voluntad colectiva respecto de un proyecto de inversión a partir de la participación inclusiva e informada de sus miembros sobre la base de procedimientos dialógicos y deliberativos, con el fin último de garantizar sus derechos fundamentales.<sup>1</sup>

Por otro lado, la consulta no es un derecho humano ni es un derecho fundamental de las comunidades indígenas. Un proceso consultivo es una garantía para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente la libre determinación, el territorio y la participación en la dirección de los asuntos públicos. Entonces, la naturaleza jurídica de una consulta no es ser un derecho, pues se trata en rigor de un mecanismo para garantizar derechos.

Por supuesto, de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante tribunales competentes contra actos que violen sus derechos. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución mexicana reconoce el derecho de toda

---

1. En la tradición jurídica mexicana se distingue entre derechos, garantías y el juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad. No obstante, a raíz de la reforma constitucional de 2011, la academia canonizó la diferencia entre derechos humanos, derechos fundamentales y el juicio de amparo como garantía de tales derechos. Es este último sentido conceptual el que usaré a lo largo del presente texto.

persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados por las leyes. Sin embargo, ni el juicio de amparo ni las acciones colectivas son “derechos”, sino, más bien, medios que concretizan el derecho a acceder a la justicia y posibilitan la tutela judicial efectiva. El amparo y las acciones colectivas son instrumentos judiciales de protección de múltiples derechos, o sea, garantías institucionales de naturaleza específicamente jurisdiccional, pero no son derechos, los derechos son la disponibilidad de un recurso efectivo o la administración de justicia, así como los derechos sustantivos en disputa.

En este sentido, la consulta tampoco es un derecho, sino una garantía jurídico-institucional para la protección de múltiples derechos comunitarios, que requiere de la participación incluyente y dialógico-racional de las comunidades afectadas o en peligro de afectación, a propósito de una acción de gobierno de carácter legislativo o administrativo que impacta o puede impactar en sus derechos, con el objetivo de recoger fielmente la voluntad colectiva o construir acuerdos en torno a diversos aspectos sustanciales, formales y de procedimiento.

### **Libre determinación y consentimiento**

El derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas es la libertad de determinación, cuyo ejercicio supone la expresión de la voluntad colectiva, misma que se hace patente por distintos medios en razón de los diversos ámbitos de autonomía con base territorial que comprende la vida comunitaria. La libre determinación guarda una relación dialéctica con los distintos ámbitos particulares de la autonomía colectiva, así como con el territorio, en tanto condición espacial y práctico-material de su ejercicio.

La consulta, por otro lado, es un medio para un fin, no un fin *per se*. El proceso consultivo no es un mecanismo que pueda explicarse por sí mismo o que tenga sentido propio. Las consultas guardan con el derecho a la libre determinación una relación de medio a fin, se trata de instrumentos para la expresión de la voluntad colectiva, pero no son su único canal de manifestación. Un proceso consultivo tiene sentido en tanto sirve como medio para garantizar la manifestación auténtica de la voluntad colectiva.

Si bien la garantía de consulta se encuentra prevista en la Constitución, el Convenio 169, la Declaración de la ONU y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el fundamento jurídico auténtico de la consulta es la libre determinación, en tanto derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como también lo es, en general aunque de forma restrictiva, el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos.

Es necesario aclarar que la consulta no es lo mismo que el consentimiento. La consulta es un instrumento que pretende garantizar la expresión auténtica de la voluntad colectiva. En cambio, el consentimiento implica que la comunidad indí-



gena apruebe la ejecución de un proyecto que le afecta o puede afectar de alguna manera. Asimismo, en estricto sentido, el mecanismo consultivo debe realizarse de buena fe y de una forma culturalmente accesible, mientras que el consentimiento debe ser previo, libre e informado. Por otro lado, un proceso consultivo, en los casos en que no se requiere del consentimiento comunitario, arriba, en el mejor de los escenarios, a un acuerdo plenamente válido entre las partes, en el que, vale la pena insistir en ello, las comunidades no pueden acordar con las autoridades la renuncia a sus derechos fundamentales, su restricción o suspensión ni su limitación en contra de las disposiciones constitucionales.

De acuerdo con el Convenio 169, los gobiernos requieren el consentimiento de los pueblos interesados cuando su traslado y reubicación respecto de las tierras que ocupan se consideren necesarios. Sin embargo, la falta de consentimiento respecto del traslado y reubicación puede superarse si los gobiernos llevan a cabo procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, en que los pueblos interesados tengan la responsabilidad de estar efectivamente representados. Como puede apreciarse, en el marco del Convenio 169 de la OIT, la ausencia de consentimiento no es suficiente para evitar el traslado y reubicación de un pueblo indígena en los casos en que los gobiernos lo consideren necesario.

Con base en la Declaración de Naciones Unidas, la actuación de los gobiernos requiere del consentimiento de los pueblos indígenas interesados en los siguientes supuestos: (i) Ante su traslado; (ii) Cuando puedan ser privados de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales; (iii) En aquellos casos en que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sus tierras, territorios y recursos, cuando tradicionalmente los hayan poseído, ocupado o utilizado de otra forma; (iv) Cuando se trate del almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios; (v) Siempre que se trate de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, uso o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

De conformidad con la Declaración Americana, los gobiernos requieren el consentimiento:

- Siempre que los pueblos interesados puedan ser privados de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.
- Cuando se trate de adoptar medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de los derechos de asociación, reunión, organización y expresión de las comunidades indígenas, su derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales, incluyendo el libre acceso y uso de los mismos, así como el derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades espirituales, culturales, políticas y económicas y sociales, con sus miembros y con otros pueblos.
- Siempre que se trate de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados.

- En aquellos casos en que se pretendan adoptar medidas necesarias para que los acuerdos y ordenamientos provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio.
- Siempre que se trate de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

En el marco del Convenio 169 se establece que la obtención del consentimiento respecto de las medidas propuestas es una de las finalidades posibles de las consultas celebradas en aplicación del mismo. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas señala como características del consentimiento las siguientes: (i) Debe ser libre, previo e informado; (ii) Su obtención previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados es la finalidad de las consultas respectivas; (iii) Igualmente, su obtención previa a la aprobación de cualquier proyecto que afecte las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos interesados, es la finalidad de las consultas correspondientes.

La Declaración Americana señala que la obtención del consentimiento libre, previo e informado es la finalidad de las consultas en los siguientes casos: (i) Siempre que se trate de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos interesados; (ii) Cuando se trate de adoptar las medidas necesarias para que los acuerdos y ordenamientos provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio; (iii) Siempre que se pretenda aprobar cualquier proyecto que afecte las tierras o territorios y otros recursos de los pueblos interesados.

Mucho han insistido los Estados, y así lo ha determinado la CIDH, en la necesidad de obtener el consentimiento de una comunidad indígena no deriva un derecho de veto a favor de esta y en contra del proyecto en cuestión. Sin embargo, nada impide que los acuerdos a los que arriben las partes como resultado del proceso consultivo consistan, precisamente, en la negativa del proyecto o, simplemente, sean insuficientes para obtener el mentado consentimiento en los casos en que éste sea indispensable. Durante una consulta las partes pueden convenirse y declarar la inviabilidad del proyecto, de hecho, se supone que es justamente para determinar esto (y otras cosas) que se establece un diálogo formal entre las partes.

Ahora bien, si la consulta únicamente es un mecanismo para expresar la voluntad colectiva de una comunidad indígena que ejerce su derecho de libre determinación, entonces, su conclusión debe coincidir con el sentido de la convicción expresada mediante ella, voluntad libre que puede inclinarse hacia el sí o hacia el no al proyecto y sus implicaciones. Restringir el objetivo de la consulta o su resultado a la consecución de un acuerdo en el que se autorice el proyecto o a la obtención del consentimiento para idéntico fin, implica coartar, indebidamente, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

## Las violaciones a la garantía de consulta

Los pueblos y comunidades indígenas u originarios, tribales o equiparables, son los titulares de los derechos cuya protección garantiza un proceso consultivo. Las empresas y particulares inversionistas, contratistas o ejecutores de proyectos de desarrollo o infraestructura, no son titulares de los derechos garantizados por las consultas. El Estado o la Nación tampoco son los titulares de los derechos que se pretenden proteger a través de la garantía de consulta.

Son los pueblos y comunidades afectados por un proyecto quienes deben definir los contenidos, las formas, las condiciones, los términos y los modos del proceso consultivo.

Para que una consulta sea exitosa, el Estado debe respetar la autonomía, el sistema normativo y el régimen de autoridad de las comunidades. Sin embargo, los procesos consultivos no pueden ser autogestivos, pues las comunidades no pueden cargar con los costos de su celebración ni con el desgaste social que esta implica.

Asimismo, el Estado no puede establecer *a priori* protocolos para la celebración de consultas, pues se trata de procesos que se diseñan a partir de las necesidades y capacidades concretas de cada comunidad, así como en relación con los derechos amenazados y la magnitud y complejidad del impacto potencial en los bienes y recursos comunitarios. Las leyes, las disposiciones administrativas y las sentencias judiciales, en todo caso, deben establecer lineamientos generales flexibles para la celebración de consultas.

Por su parte, las empresas promotoras, inversionistas o beneficiadas por un proyecto de inversión objeto de una consulta están obligadas a colaborar y participar en el proceso consultivo. Sin embargo, las empresas beneficiadas con el proyecto y los terceros en general no pueden definir los lineamientos del proceso consultivo.

Ahora bien, una consulta forma parte de un proceso jurídico más amplio motivado por un proyecto de inversión y orientado a su ejecución, por lo que su omisión o realización de forma indebida no implican simplemente un vicio subsanable *a posteriori* o bien un requisito prescindible sin mayor trascendencia para la validez del acto en cuestión.

La realización de una consulta a destiempo a manera de reposición del procedimiento o en condiciones que contradicen los principios que rigen el proceso consultivo, profundiza la violación de la garantía y, por consiguiente, de los derechos que esta protege.

Un proceso consultivo no puede presentarse *a posteriori*, si así sucede se violenta la propia garantía de consulta al vulnerarse sus características conaturales. El carácter previo de la consulta es una nota esencial del proceso consultivo mismo, por lo que su celebración a destiempo implica una violación de procedimiento de imposible reparación: la consulta únicamente se puede llevar a cabo en el momento en que debe llevarse a cabo. Cuando se entiende que la garantía de consulta protege derechos sustantivos fundamentales de las comunidades,

se puede apreciar que su omisión o realización indebida, con frecuencia, supone violaciones de difícil o imposible reparación. Si de entrada las autoridades omitieron la celebración oportuna de la consulta, ejercieron presión o no informaron debidamente a las comunidades afectadas, con muchas dificultades podrá recuperarse la buena fe o confirmarse su naturaleza libre durante el proceso. De aquí que la omisión o realización indebida del proceso consultivo constituyan violaciones de procedimiento insubsanables o difícilmente subsanables *a posteriori*, que trascienden y afectan la validez del acto de autoridad resultante del proceso administrativo, dentro de cuyo marco debía celebrarse la consulta.

La violación de la garantía marca la ilegalidad del proceso administrativo y del acto de autoridad resultado de él, al tratarse de un vicio de difícil o imposible superación, así como por atentar en contra de la libre determinación y los derechos fundamentales de la comunidad indígena, directamente la participación en la dirección de los asuntos públicos e indirectamente el derecho al territorio y el resto de derechos puestos en juego. La transgresión del proceso consultivo, en la mayor parte de los casos, deriva en violaciones de derechos también de imposible o difícil reparación.

En los casos en que los gobiernos no realicen una consulta estando obligadas a hacerla, el acto de autoridad resultante del procedimiento administrativo que responde positivamente a la iniciativa de un proyecto de inversión estaría viciado y podría ser anulado por orden judicial o bien revocado por la propia autoridad administrativa. Lo mismo sucede si las autoridades implementan un proceso consultivo sin respetar los principios y reglas que rigen su realización: la autorización final del proyecto de inversión objeto del proceso administrativo también estará viciada y podrá ser anulada o revocada. Como sea, el Estado es responsable por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. La responsabilidad patrimonial del Estado será objetiva y directa.

Una consulta precaria, disminuye las defensas de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto, y no sirve como medio para garantizar la protección de sus derechos fundamentales, incluso puede constituirse como un mecanismo legal para legitimar el despojo y las externalidades negativas derivadas del proyecto mismo. La celebración de una consulta viciada impacta la validez del procedimiento y del acto de autoridad resultante que avala el proyecto en cuestión, por lo que tal acto irregular debe ser anulado, pues, al no tratarse de meras violaciones formales al debido proceso de naturaleza subsanable, el acto no puede ser puesto en suspenso como insubsistente mientras se repone el procedimiento.

## Criterios jurisdiccionales

La CIDH en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En la sentencia relativa al caso del pueblo Samamaka contra Surinam, en relación con el tema de la consulta y el consentimiento, la CIDH sostuvo que:

- Es obligación del Estado consultar siempre que se trate de garantizar que las restricciones impuestas respecto del derecho de propiedad sobre el territorio (tierras y recursos naturales que han poseído tradicionalmente y que son necesarias para la supervivencia, desarrollo y continuidad de su modo de vida), no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo indígena.
- Asimismo, es obligación del Estado consultar cuando se trate de preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros de los pueblos indígenas tienen con su territorio y su subsistencia como tales.
- El Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo indígena, de conformidad con sus usos y costumbres, en relación con todo plan de desarrollo o inversión que se lleve a cabo dentro de su territorio.
- El deber de consultar activamente a las comunidades, según sus usos y costumbres, requiere que el Estado acepte y brinde información (sobre los riesgos ambientales y de salubridad) e implica una comunicación constante entre las partes.
- Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.
- Las consultas deben realizarse de conformidad con las tradiciones propias de la comunidad, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- La consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo indígena para la toma de decisiones.
- El nivel de consulta que se requiere está en función de la naturaleza y del contenido de los derechos de la comunidad en cuestión.
- La consulta debe ser previa, efectiva y plenamente informada con el pueblo indígena, según sus tradiciones y costumbres.
- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo indígena a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres o, en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo indígena, en el caso de que se lleven a cabo.

- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión de gran escala que tendrían mayor impacto dentro del territorio de la comunidad.
- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.
- Es obligación del Estado obtener el consentimiento de la comunidad cuando se trate de planes de desarrollo e inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros de los pueblos indígenas sobre gran parte de su territorio.
- La obtención del consentimiento libre, informado y previo de la comunidad, según sus costumbres y tradiciones, es necesario cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión de gran escala que tendrían mayor impacto dentro del territorio de la comunidad.

Igualmente, en la sentencia referente al caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, la CIDH estableció los siguientes criterios en relación con la consulta:

- El reconocimiento del derecho a la consulta está cimentado en el respeto a los derechos de las comunidades indígenas a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.
- Es obligación del Estado consultar cuando se trate de garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal.
- El Estado debe garantizar la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo.
- Estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes.
- Para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo e inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes.
- Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

- Se debe consultar con la comunidad de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- El Estado debe asegurarse de que los miembros de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto.
- La consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales de la comunidad para la toma de decisiones.
- Los criterios mínimos y requisitos esenciales de un proceso de consulta válida a comunidades indígenas en relación con sus derechos a la propiedad comunal y la identidad cultural son: carácter previo, buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo, adecuada y accesible, estudio de impacto ambiental e informada.
- Es deber del Estado y no de los pueblos indígenas demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.
- El Estado debe consultar al pueblo indígena de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables en la materia, en el eventual caso de que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier índole que implique potenciales afectaciones a su territorio.
- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.

Por su parte, el máximo tribunal mexicano ha establecido en tesis aisladas, diversos criterios en relación con la consulta. En el caso de las Barrancas del Cobre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estableció que es obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de estas a ser consultadas en la elaboración de los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales.

En el caso de la tribu Yaqui, la SCJN estableció los siguientes criterios:

- La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia.
- Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, cumpliendo los

siguientes parámetros: previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

- El deber del Estado no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetivos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

En el asunto relativo al municipio de Cherán, la SCJN sostuvo que:

- Los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se provean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.
- La legislatura local tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- El ejercicio del derecho a la consulta no se limita a lo previsto en las leyes secundarias, pues las comunidades deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos cuyo contenido verse sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En relación con la soya transgénica en la Península de Yucatán, el PJF ha establecido los siguientes criterios:

- El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental cuya protección puede exigir cualquiera de sus integrantes, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos.
- La consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que se les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno.
- Se ha identificado –de forma enunciativa mas no limitativa– una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, tales como: (i) la pérdida de territorios y tierra tradicional; (ii) el desalojo de sus tierras; (iii) el posible reasentamiento; (iv) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; (v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; (vi) la desorganización social y comunitaria, y; (vii) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.



- Las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.
- Las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: (i) Previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; (ii) Culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones, por lo que la consulta debe llevarse a cabo a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; (iii) Informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión, y; (iv) De buena fe, ya que exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.
- La CDI es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso deberán actuar coordinadamente con la Comisión.<sup>2</sup>

---

2. De conformidad con la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre las funciones de la CDI se encuentra la de diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas, mediante procedimientos técnicos y metodológicos que promuevan la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo, así como la de establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. Asimismo, uno de los principios que rigen las acciones de la CDI es el que consiste en consultar a pueblos y comunidades indígenas, cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Salta a la vista el hecho de que los “estándares” reconocidos para la celebración de consultas difieren en las sentencias de la CIDH y las propias de la SCJN, lo cual es más evidente cuando se les compara con las características establecidas en el Convenio 169 y el Protocolo de la CDI.

Por otro lado, la Suprema Corte ha señalado en sus sentencias, con base en un Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, que “...el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas [...] no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa.” De aquí que el máximo tribunal mexicano retome las sentencias de la Corte Interamericana para introducir el concepto de “impactos significativos”. Asimismo, la SCJN retoma lo establecido en la Ley de la CDI, en relación con el principio de consultar actos de autoridad que puedan impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, la Suprema Corte se remite a las ya citadas “situaciones genéricas” consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, identificados por el Relator Especial de Naciones Unidas.

En relación con la sentencia de la CIDH, relativo al pueblo Saramaka contra Surinam, a que se remite la SCJN para introducir el concepto de “impactos significativos”, la Corte mexicana señaló en sus sentencias, que los hechos conocidos por la CIDH difieren de los hechos relativos al asunto objeto de las resoluciones del máximo tribunal nacional, pues en el caso del pueblo Saramaka se reconoció a su favor la propiedad de las tierras y recursos que ocupaban, mientras que, en el caso del pueblo maya, el ordenamiento mexicano no reconoce por principio a su favor la titularidad sobre los territorios y recursos naturales que ocupan, por lo que, únicamente en el primer caso el consentimiento de la comunidad era indispensable, no así en el segundo. De lo anterior, dice la SCJN, se deriva que “...el *impacto significativo* debe ser entendido como un parámetro objetivo que permite determinar a las autoridades cuándo debe consultarse a las comunidades indígenas involucradas.”

Sobre este punto es necesario destacar la interpretación realizada por la SCJN, pues en el fondo su criterio vulnera garantías de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y merma drásticamente las posibilidades de su defensa:

- En el párrafo 43 del Informe presentado por James Anaya, de lo que se habla es de la obligación de consultar siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad (incidencia diferenciada), sin que el Relator Especial introduzca en ningún momento el tema de los impactos significativos.
- La sentencia de la CIDH relativa al pueblo Saramaka no se refiere a la consulta sino al consentimiento cuando introduce el tema de los impactos significativos.

- La SCJN niega la necesidad del consentimiento con base en que el pueblo maya no es titular del derecho de propiedad, y convierte el requerimiento del consentimiento comunitario en la simple obligación de consultar. Sin embargo, el tema de la propiedad no fue suficientemente argumentado por los ministros de la Corte en sus consideraciones, quienes, con las manos en la cintura, redujeron la obligación del Estado de obtener el consentimiento de la comunidad a la obligación de celebrar una consulta, lo que implica restringir indebidamente la libertad de determinación de los pueblos y disminuir sus posibilidades de justiciabilidad.
- Finalmente, la Ley de la CDI, incorrectamente confunde consulta con consentimiento, al vincular los impactos significativos con la obligación de consultar pero no con la obligación de obtener el consentimiento.

## Conclusiones

Los procesos consultivos debieran servir para subordinar los múltiples intereses privados involucrados en los proyectos de inversión al interés público y nacional. Una consulta debiera ser un instrumento de gobierno para controlar la legitimidad de los actos de autoridad y erradicar el ejercicio arbitrario del poder público.

La gobernabilidad, a la que debieran apuntar los procesos consultivos, consiste en el sometimiento de los poderes salvajes a los principios y reglas de una democracia constitucional, objetivo que es compatible con el empoderamiento social y el respeto de los derechos humanos.

La promoción que el Estado hace de la consulta no atiende a la necesidad de cumplir con sus obligaciones y deberes en materia de derechos humanos, simplemente se trata de aligerar los agravios y hacer más llevadero el despojo en turno. Incluso, es necesario reconocer que los procesos de consulta impulsados por el Estado mexicano instalan a los opositores del proyecto en un marco de control institucional, desde el cual la protesta social es administrada y en la mayor parte de los casos reprimida y criminalizada.

Por otro lado, distintas voces insisten en que los procesos consultivos pueden constituirse en espacios para la negociación económica, bajo el supuesto de que los proyectos de inversión respectivos generarán potencialmente beneficios para todas las partes. Esta es la visión con la que se presentan a dialogar los empresarios y sus gestores de negocios en la burocracia.

Asimismo, notables especialistas sostienen que los procesos consultivos pueden ser espacios para la participación política de las comunidades indígenas, en la idea de que los resultados de una consulta pueden incidir o definir políticas públicas. Así lo entienden los académicos y no pocos defensores de derechos humanos que con frecuencia acompañan las consultas.

Sin embargo, más allá de la distribución de beneficios y la incidencia en políticas públicas, es necesario que los procesos consultivos se conviertan en espacios

para el empoderamiento social encaminados a la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas.

En efecto, una consulta debiera ser un instrumento para la garantía de derechos. Los tribunales nacionales han sostenido que se trata del mecanismo idóneo para tutelar diversos derechos sustantivos, haciendo a un lado, unilateral e indebidamente, los diferentes mecanismos de exigibilidad con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas. Realmente, la consulta más bien ha funcionado como un mecanismo de despojo fundado en Derecho que opera bajo la bandera ideológica de los derechos humanos.

Es necesario destacar que la consulta no es el único medio a disposición de las comunidades para la defensa jurídica de la propiedad social o la reivindicación del territorio. No es el recurso idóneo ni el más efectivo para tutelar los derechos individuales y colectivos de las comunidades. Tampoco es el instrumento absoluto para la expresión de la voluntad colectiva. Mucho menos se trata de una obligación de las comunidades. No por casualidad, para las autoridades promotoras y las empresas beneficiarias, bajo ciertas circunstancias, un proceso consultivo será siempre el medio óptimo para que las comunidades exijan sus derechos.

Como puede verse, existen diferencias relevantes entre las normas previstas en las disposiciones constitucionales mexicanas, el Derecho Internacional, los criterios del PJF y las sentencias de la CIDH. Las divergencias tienen que ver con la diferencia entre consulta y consentimiento, las hipótesis de procedencia de un proceso consultivo, los supuestos en los que se requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y el concepto de “impacto significativo”, pero también difieren en cuanto a la manera en que las diferentes partes pueden o deben intervenir en una consulta. Asimismo, subsisten vacíos y controversias en torno a temas como el financiamiento de los procesos consultivos, la constitucionalidad del protocolo de la CDI, las obligaciones de las empresas involucradas, los términos para la celebración de una consulta o los efectos atribuibles a su resultado. Incluso, en sus sentencias, la SCJN suele confundir la garantía de consulta con el derecho de acceso a la justicia, la garantía de audiencia y la tutela judicial efectiva.

## Bibliografía

Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
(2016). *Recomendación General No. 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República mexicana.*  
Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
(2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de*

*2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
(2007). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).*  
Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.  
(2011). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su*

*implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala* [versión electrónica]. México: ONU-DH.

Organización de Naciones Unidas.

(2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. Derechos humanos y cuestiones indígenas.*

Organización de Naciones Unidas.

(2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.*

Padilla Rubiano, Guillermo y Nemesio Rodríguez Mitchell.

(2016). *Consulta, territorios indios e información. Manual de uso múltiple* [versión electrónica]. México: UNAM.

Poder Judicial de la Federación.

(2012, mayo). Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.). Comunidades Indígenas, la omisión de crear el Consejo Consultivo Regional a que se refiere el decreto 409/96 i.p.o., publicado en el periódico oficial de Chihuahua el 1º de enero de 1997, viola los principios de legalidad y los de participación y consulta reconocidos en favor de aquéllas. Registro 2000733. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Poder Judicial de la Federación.

(2013a, agosto). Tesis: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.). Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas. La autoconciencia o la autoadscripción puede delimitarse por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer. Registro 2004277. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Poder Judicial de la Federación.

(2013b, agosto). Tesis: 1a. CCXXXV/2013 (10a.). Comunidades y pueblos indígenas. Cualquiera de sus integrantes puede promover juicio de amparo en defensa de los derechos fundamentales colectivos. Registro 2004169. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional, Común).

Poder Judicial de la Federación.

(2013c, agosto). Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). Comunidades y Pueblos Indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Registro 2004170. Primera Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Poder Judicial de la Federación.

(2016a, junio). Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.). Pueblos y Comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda. Registro 2011957. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Poder Judicial de la Federación.

(2016b, junio). Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.). Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser consultados. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en la materia. Registro 2011955. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Poder Judicial de la Federación.

(2016c, junio). Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.). Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento. Registro 2011956. Segunda Sala. Tesis Aislada (Constitucional).

Segunda Sala (2011). *Amparo en Revisión 781/2011.*

Segunda Sala. (2015a). *Amparo en Revisión 198/2015.*

92 Raymundo Espinoza Hernández / La consulta a debate  
¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

Segunda Sala. (2015b). *Amparo en Revisión*  
241/2015.

Segunda Sala. (2015b). *Amparo en Revisión*  
498/2015.

Segunda Sala. (2015c). *Amparo en Revisión*  
499/2015.

Segunda Sala. (2015d). *Amparo en Revisión*  
500/2015.

Segunda Sala. (2016a). *Amparo en Revisión*  
921/2016.

Segunda Sala. (2016a). *Amparo en Revisión*  
923/2016.

# La articulación Estado-empresa en Ecuador

## La “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT

Maria Luiza de Castro Muniz\*

*Recurriendo a datos e informes gubernamentales, se analiza los acercamientos e incidentes provocados por la concesión de territorios, en la amazonia Sur del Ecuador, particularmente a las empresas megaminerías chinas, a las que se les transfirió el poder privado, sobre las políticas públicas para el sector; el aparato público encargado de acercar a las partes en conflicto y proceder al proceso de consulta, traspasaron esas responsabilidades a los intereses privados interesados. La documentación recopilada es abundante y corrobora lo dicho. La idea de Buen Vivir que el Estado asumió en sus acercamientos a las nacionalidades y pueblos, se caracteriza por su verticalidad y la manipulación de conceptos como “interculturalidad”, “plurinacionalidades”, cambiando la matriz energética, “derechos de la naturaleza”, y demás conquistas de los pueblos. De ahí que, conviene interrogarse, en cuanto a que el Estado, vertical por definición, carece de disposición de escucha de la voz ciudadana, asume de antemano el rol de juez. En este contexto, la Consulta a los pueblos, es una falacia.*

### Introducción

En este trabajo se presenta un seguimiento de registros producidos por los funcionarios gubernamentales sobre acercamientos e incidencias del gobierno ecuatoriano en los territorios concesionados a la megaminería china, en el sur de la Amazonía. El objetivo de este abordaje es presentar un *modus operandi* mantenido entre los años de 2015 y 2018, durante la fase de exploración megaminera. A lo largo de este período, parte de la población del sur de la Amazonía ecuatoriana –mestiza y de la nacionalidad Shuar–, se ha enfrentado a procesos de desalojo, innumerables violaciones, deforestación y contaminación de sus ríos, hechos que impactaron de manera especial la vida y el cotidiano de mujeres y niños. Los datos aquí presentados fueron extraídos de documentos viáticos, que son los registros de trabajos de campo realizados particularmente por los funcionarios del extinto Ministerio de Minería del Ecuador.

La “articulación Estado-empresa”, una expresión recurrente en los documentos analizados,<sup>1</sup> refleja el aporte e involucramiento del gobierno –desde los más di-

---

\* Doctora en Sociología, Máster en Ciencia Política, Historiadora y Periodista. Profesora de la Universidad Central del Ecuador (UCE).

1. Todos los documentos de los extintos ministerios de Minería y de la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (sustituídos por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables) ya no se encuentran disponibles en línea, debido al Decreto Presidencial No. 5, emitido el 24 de mayo de 2017. Un comunicado *online* informa que: “En cumplimiento del Decreto Presidencial No. 5 emitido el 24 de mayo de 2017 por el Sr. Presidente de la República del Ecuador, Lic. Lenín Moreno Garcés, donde

versos aparatos e instituciones estatales— junto a las empresas responsables por los proyectos Mirador (Ecuacorriente S.A., empresa ECSA), y Panantza San Carlos (China ExplorCobres S.A., empresa EXSA). Las empresas responsables son parte del mismo consorcio chino, CRCC-Tongguan Investment Company. En última instancia, la documentación oficial compilada y analizada permítenos evidenciar que el extinto Ministerio de Minería asumió un papel de mediador entre las empresas y el territorio, transfiriendo al poder privado la autoría sobre la política pública en las zonas de influencia de los mencionados proyectos.

Búscase demostrar que, en el caso del desarrollo de actividades megaminerías, en el sur de la Amazonía ecuatoriana, el Estado y sus aparatos sirven como instrumentos para una conciliación previa, driblando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Eso permitió a las empresas que actuaran como financiadoras de la “socialización de la política pública minera”, subvirtiendo la premisa de que los Estados celebren consultas, cooperando “de buena fe con los pueblos indígenas,” a fin de obtener el “consentimiento libre e informado” por parte de sus propias instituciones representativas (OIT, 2014). La exclusión del carácter vinculante y la “articulación Estado-empresa”<sup>2</sup> imponen la contaminación de todo el debido proceso. Se podría decir que no darle un efecto vinculante a la consulta previa perturba su objetivo y lo reduce a un simple sondeo de opinión frente a una decisión previa impuesta desde el Estado (Ávila *apud* Abad, 2016: 32). En este contexto, la persuasión gana un disfraz de diálogo, y los procesos de decisión verticales reciben un barniz de instrumentos de participación, con audiencias y diálogos condicionados y limitados.

La mencionada articulación indica que el Estado actúa como garante socio-político de la acción de las empresas en el territorio, junto a las comunidades. Los procesos acompañados ponen en relieve una disputa entre versiones oficiales y ‘sub-versiones’, un enfrentamiento que contrapone la resistencia anti-minera local a las instituciones estatales, con todo su aparato policial-militar-mediático-jurídico-burocrático.

Desde la descripción de las actividades oficiales, y recurriendo a la bibliografía especializada, se analizará la incidencia del aparato estatal, enfatizándose acciones que convierten políticas públicas en instrumentos de convencimiento —no de información—, fortaleciendo los intereses privados y dejando excluidos del mismo amparo y protección a los opositores de aquellos “proyectos estratégicos”.

Es válido subrayar la distinción entre el Buen Vivir de Estado (BVE), y el estado del Buen Vivir (Muniz, 2016). Uno, el BVE, es caracterizado por horizontes delineados y difundidos desde el Estado, verticalmente, por medio de la apropia-

---

se suprime la Secretaría Nacional de la Administración Pública, se procede a despublicar el portal web de la institución mencionada”.

2. Ministerio de Finanzas del Ecuador. Documento oficial. Recuperado de: <https://bit.ly/2D5SjTr>. Visitado: 09 mayo 2018.



ción o manipulación de conceptos como: “interculturalidad”, “plurinacionalismo”, “mudanza de la matriz energética”, “participación ciudadana”, “derechos de la naturaleza”, “nueva época petrolera” y “minería con responsabilidad”.

Así como otros términos, el difundido “Buen Vivir” –traducción del principio filosófico-epistemológico andino expreso en Kichwa como *Sumak Kawsay*– puede ser considerado como herramienta para “refundar el Estado” (Santos, 2010), propuesta por intelectuales indígenas, indigenistas y ecologistas. Otros devienen de una especie de ejercicio conciliador que mezcla elementos del sistema capitalista extractivista, liberal y representativo, con el binomio sustentabilidad + justicia social, componiendo un gobierno supuestamente participativo y adepto de una política soberana redistributiva (Santos, 2014).

La presente mirada desde la cotidianidad de la acción de los funcionarios de los gobiernos ecuatorianos debe visibilizar importantes cuestionamientos sobre cuán pública puede ser la “política pública minera”, cuando el Estado contamina su capacidad de escucha y asume de antemano el rol de juez y parte, en medio a los conflictos territoriales.

### **El Estado ecuatoriano en el banquillo de los acusados: antecedentes**

En 1992, fueron reconocidas por el Estado ecuatoriano las tierras del pueblo Kichwa de Sarayaku, ubicado en la provincia de Pastaza a riberas del río Bobonaza. Pero en julio de 1996, el Estado suscribió un contrato para la exploración de hidrocarburos en la octava ronda de licitación que incluyó el Bloque 23, concedido al consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles S.A. (CGC) y la Petrolera Argentina San Jorge S.A. En 2003, el “Caso Sarayaku” llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), después de casi una década de lucha en contra del Estado ecuatoriano. La firma del contrato sin ninguna consulta al pueblo Kichwa de Sarayaku, contrariaba la Convención 169 de la OIT, aprobada en 1989, reconocida por la Constitución de 1998. Con el apoyo del Estado ecuatoriano y contra los intereses comunitarios expresos en instancias asamblearias propias de Sarayaku, fueron enterrados explosivos (1.500 Kg de pentolita), para retomar exploraciones sísmicas en el territorio indígena. La invasión, con apoyo del Ejército ecuatoriano, llevó a la paralización de todas las actividades en las comunidades de Sarayaku, y dejó impactos diversos.<sup>3</sup>

En octubre de 2014, cumpliendo la sentencia emitida por la CIDH contra el Estado ecuatoriano, condenado por violar los derechos a la propiedad comunal, cuatro ministros y ministras del gobierno de Rafael Correa y el Procurador General del Estado, fueron hacia Sarayaku y se disculparon por los abusos cometidos

---

3. Ficha Técnica: Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VAi70W>>. Visitado: 09-10-2015.

durante la invasión ocurrida entre 2002 y 2003. En mayo de 2015, tras las denuncias del Pueblo Sarayaku contra una nueva entrada “clandestina y arbitraria”<sup>4</sup> a su territorio, el Estado ecuatoriano declaró que, a través de la Secretaría de Hidrocarburos, había realizado entre marzo y abril de 2015, un proceso de consulta libre, previa e informada, acerca de proyectos petroleros (XI Ronda de Licitaciones), en los bloques 74 y 75, los cuales se encontraban ubicados en territorios de las nacionalidades Kichwa, Zapara, Shuar y Achuar. El Estado argumentaba que sus acciones estaban respaldadas por la realización de “audiencias públicas” y, por la instalación permanente de una “consulta ciudadana”.

Se podría decir que la lección del Caso Sarayaku, ha dejado una importante jurisprudencia para reconocer a los indígenas como sujetos de derechos colectivos pero; no necesariamente ha evitado que el Estado deje de atropellar las normativas y leyes internacionales y nacionales, empezando por la Constitución que garantiza “la participación activa y permanente de las personas afectadas por toda actividad que genere impactos ambientales, en su planificación, ejecución y control” (Auz, 2017: 135). Nótese también los dispositivos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana –que reconocer el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios–, y la Ley de Gestión Ambiental. Algunos casos más recientes –como el Proyecto Mirador (Zamora Chinchipe), Loma Larga (Azuay), y el Caso Intag (Imbabura)– están entre los ejemplos emblemáticos relacionados a la CLPI en Ecuador, especialmente con su ausencia en los procesos de desarrollo megamineros (Abad, 2016).

### **Cronología de un desalojo previamente anunciado**

El proyecto megaminero situado en la Cordillera del Cóndor, frontera con Perú, ya era el más avanzado del país, cuando José Tendetza, líder shuar conocido por su oposición a la megaminería, fue encontrado sin vida a los márgenes del río Chuchumbleta, en diciembre de 2014. Su comunidad, Yanua Kim, se encuentra en un lugar estratégico para el futuro tránsito de los vehículos pesados, y fue inundada en junio de 2016. William Sacher (2017), resalta que la muerte de Tendetza “ha instalado un clima de miedo permanente en toda la zona del megaproyecto Mirador, hasta el punto de afectar a los hábitos de movilidad y la libertad de expresión de los moradores y, en particular, de sus líderes” (2017: 287). Su bárbaro asesinato está entre innúmeras violaciones registradas en la región del proyecto Mirador, donde se pueden verificar los elementos de una política de “desarrollo” primario-exportadora, asociada a la “acumulación por desposesión”, concepto actualizado por Harvey (2005), a partir de la “acumulación originaria”

---

4. El Estado ecuatoriano realiza levantamiento de información en los bloques 74 y 75 cumpliendo la Constitución y la Ley. Recuperado de: <<https://bit.ly/1FaAE3s>>.

de Karl Marx, indicando una nueva ola de “cercamiento de los bienes comunes” que remite “al enriquecimiento mediante el saqueo y el robo, e invariablemente se acompaña del engaño y la violencia, destrucciones medioambientales, tragedias humanas, e incluso genocidios” (Sacher, 2017: 342).

La definición de proyectos “estratégicos” es accionada desde el gobierno para respaldar y justificar un *modus operandi* que se sobrepone a normativas nacionales e internacionales. El destino de Tendetza, es un ejemplo extremo de los conflictos acompañados y mediados de cerca por los funcionarios del gobierno. Ellos suelen actuar como mediadores de un ‘partido’, donde se supone que ya está previamente determinado el equipo ganador.

Desde mediados de 2015, el Decreto presidencial 691, del 4 de junio de 2015, ha otorgado a la SNGP la función de legalizar, registrar estatus, directivas y consejos de gobierno de las nacionalidades y pueblos indígenas, pueblos afroecuatoriano y pueblo montubio. El artículo único del decreto anunciaba que el “registro de las organizaciones se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación”.<sup>5</sup> Esta prerrogativa ha permitido al gobierno nacional, por medio de su Secretaría, seleccionar aquellos líderes y lideresas que serían sus interlocutores y mediadores; legales, aunque no necesariamente legítimos.<sup>6</sup>

Los ‘elegidos’, estaban dispuestos a aceptar las condiciones del gobierno para asentar nuevas áreas de licitación/concesión petrolera y mega minera en territorio amazónico. Esto significaba, por ejemplo, facilitar la entrada de los funcionarios de la Secretaría de Hidrocarburos (SHE), para realizar las “socializaciones petroleras” y “consultas previas” en determinadas comunidades. Además, los interlocutores del gobierno firmaron convenios que abrieron nuevos espacios para la ampliación de la frontera petrolera en la región Centro-Sur. En diversos casos, estos acuerdos fueron cuestionados por otros miembros de las nacionalidades, que denunciaron el gobierno de turno por su interferencia en procesos decisorios internos a las organizaciones y comunidades locales.<sup>7</sup> Las denuncias<sup>8</sup> indican que el gobierno ha ignorado los marcos nacionales e internacionales que defienden el consentimiento –y no solamente la consulta– “libre, previa e informada”, como la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre sus territorios ancestrales.

Un subproducto del Decreto presidencial 691, fue la intensificación de las divisiones inter e intra organizativas, especialmente en la región amazónica. Desde 2014, y con más fuerza en el 2015, después del segundo semestre, se multiplicaron los conflictos entre aquellos dirigentes reconocidos y apoyados (incluso

- 
5. Ver “Acuerdo Ministerial SNGP-007-2015” (Secretaría Nacional de Gestión de la Política de Ecuador, 2015).
  6. Ver Acosta (2015). <<https://conaie.org/2015/11/19/legalidad-vs-legitimidad-analisis-al-decreto-691-y-como-legalizar-arbitrariedades-contra-las-organizaciones-indigenas/>>.
  7. Ver: Lluvia Comunicación (2013).
  8. Ver: Mazabanda (2013) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013).

comunicativamente), por la SNGP y por el gobierno, y aquellos situados al margen de las instituciones oficiales –a pesar de su respaldo desde el territorio, en sus bases comunitarias.

En agosto de 2015, empezó la “Marcha por la Vida y Dignidad”. En todo el país, hubo protestas bajo la convocatoria al “Levantamiento y Paro Nacional”, movilización liderada por la CONAIE y acompañada por otros movimientos sociales. Las vías de diversas ciudades y provincias fueron tomadas por protestas, las cuales, en los meses siguientes, serían descalificadas, deslegitimadas, reprimidas y criminalizadas por el gobierno de Correa.<sup>9</sup>

En la Marcha, miles de personas fueron sumándose desde Tundayme, zona de influencia del Proyecto Mirador, en el extremo sur del país, hasta llegar a Quito. En los centros urbanos y en la capital se unieron organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, jubilados y distintas personas que expresaron en ese entonces su descontento con varias acciones del gobierno del expresidente Correa.

Las protestas se basaron en un “Mandato Popular” de siete puntos. Se exigía el archivo de enmiendas constitucionales anunciadas por el gobierno –con relación, por ejemplo, a cambios en el Código de Trabajo–; la restitución del 40% al aporte de las pensiones jubilares; el libre acceso a la educación superior y a la educación intercultural bilingüe; el respeto al Parque Yasuní –amenazado con el avance de la frontera extractiva petrolera en la Amazonía– y, a los “derechos de la naturaleza” –reconocidos constitucionalmente–; la derogatoria de leyes y decretos que coartaban libertades y derechos –como el Decreto 16–; y la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana.

Los alcances y amplitud de las protestas y movilizaciones de 2015 fueron contrarrestados por las versiones oficiales. Sin embargo, un indicador de su fuerza y representatividad son los datos generados sobre la represión de las fuerzas policiales y militares en diversas partes del país. Apenas en la primera semana de movilizaciones, la cifra de detenidos que registró la CONAIE fue cerca de 151 personas. La mayoría de detenidos se registraron en Quito, Saraguro y en el Puyo. La insurgencia de 2015 fue contrarrestada por el gobierno con la criminalización y judicialización de la protesta (Kalapaqui, 2016; Kalapaqui y Buendía, 2016).

Mientras el país aún vivía los efectos de las protestas de agosto, en septiembre de 2015 desalojaron violentamente a 16 familias de San Marcos de Tundayme. San Marcos había pasado por varios procesos de desalojo y desplazamiento a lo largo de los años.

Entre 2014 y 2016 fueron cuatro acciones violentas con respaldo de las fuerzas represivas del Estado. Al final del día 12 de mayo de 2014, custodiada por poli-

---

9. Para algunos datos sobre el proceso de criminalización de la protesta en el 2015 y en los meses siguientes. Ver: Comisión Ecuмениca de Derechos Humanos (CEDHU). “Cronología del Levantamiento indígena y paro nacional” [En línea]. Recuperado de: <<https://bit.ly/2lrXuxS>>. Visitado: 11 mayo 2018.

cías, la maquinaria de la empresa empezó a destruir la escuela y la iglesia de la comunidad; ambos construidos con los recursos y el esfuerzo de los moradores. Los escombros fueron enterrados y carteles de la empresa fijados en el local pasaron a señalar la propiedad exclusiva (Acción Ecológica et. al., 2017: 10-11). Otros dos momentos ocurrieron en septiembre y diciembre de 2015 (12 familias). Y, por último, en febrero de 2016, cuando una señora shuar, Rosa Wari, que “ha vivido ancestralmente en la zona donde se pretende instalar el Proyecto Mirador”, fue nuevamente desalojada, dejada en la cabecera cantonal de El Pangui. Según datos de Acción Ecológica y del Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial, en ninguno de los casos hubo órdenes judiciales; las autoridades no avisaron con tiempo prudencial para que las personas pudiesen planificar su salida. Tampoco dieron el tiempo suficiente para que la gente pudiera conservar y trasladar todos sus bienes. “Las Naciones Unidas prohíben que los desalojos se realicen durante la noche, y que participe personal que no es del Estado” (Acción Ecológica et. al., 2017: 11). Lo que se atestigua en San Marcos es todo lo contrario.

Los documentos de julio de 2015, presentan algunos desdoblamientos de la articulación Estado-empresa, de modo que esta última se encuentra a cargo de la “negociación” con la población. Un funcionario del Ministerio de Minería registra que:

En cuanto al tema de los 47 procesos de servidumbre que solicitó ECSA, el abogado Christian Barriga explicó el procedimiento que como empresa llevaron, además explicó que en uno de esos terrenos se encuentran personas viviendo lo que es una invasión, cuyos promotores son la CASCOMI y de ahí se está derivando otro conflicto ya que según esas personas están construyendo el Nuevo San Marcos. Para finalizar se tocó el tema del Caso San Marcos, en el cual el abogado indicó que fueron 36 poseionarios los que vivieron en San Marcos y con todos la empresa negoció su salida, es decir que como ECSA el caso San Marcos se encontraría saldado.<sup>10</sup>

En el origen del conflicto asociado a la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor (CASCOMI), están las demandas administrativas para la constitución de servidumbres en contra de personas que se negaron a vender sus propiedades y contra las que “organizadamente han intentado regresar a las tierras de las que fueron desplazadas irregularmente” (Acción Ecológica et. al., 2017: 70).

“El 6 de noviembre de 2006 invaden y queman el campamento de ECSA, ¿por qué? No porque sean tierras ancestrales, sino porque se oponen a la mega minería”<sup>11</sup> –afirmó el expresidente Correa en su Enlace Ciudadano 505 (17 de diciembre de 2016), con relación a los conflictos en territorio Shuar. En sus palabras, el expresidente ha omitido el proceso de colonización interna iniciado por el Esta-

---

10. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WRSOrw>>. Visitado: febrero 2018.

11. Etsa-Nantu Cámara-Shuar (2017).

do ecuatoriano desde los años 60, y el fraccionamiento de gran parte del territorio ancestral Shuar que, así como toda la Amazonía, solía ser considerado oficialmente como “tierra baldía”.

Todo este proceso antecedió la concesión del territorio a las multinacionales para la actividad minera, especialmente bajo la figura legal de la “servidumbre”, “un mecanismo previsto por el artículo 100 de la Ley de Minería de 2009, que permite a la empresa minera obtener el control integral de los territorios mediante el pago de ‘compensaciones’ a los propietarios y –sobre todo– sin tener que comprarlos” (Sacher, 2017: 276).

En los últimos años, este mecanismo y los recientes “a-cercamientos”<sup>12</sup> mineros han contado con el soporte jurídico-comunicativo-policial-tributario, es decir, con todo el aparato estatal; además de la acción de funcionarios del gobierno en la mediación ‘empresa-comunidad’. Otros métodos usuales incluyen, según Sacher, “la compra engañosa e incluso fraudulenta de tierras aledañas a los campamentos mineros usando testaférricos; la adquisición de títulos de propiedad privada en tierras de propiedad o posesión común o colectivas; la ocupación de estas por parte de fuerzas armadas (públicas y privadas)” (Sacher, 2017: 162).

Otros registros hechos por un funcionario evidencian, tras el desalojo de septiembre de 2015, la pasividad de las instituciones gubernamentales frente a las inquietudes e inseguridad de los y las moradoras:

**22 DE OCTUBRE 2015**

- MOVILIZACIÓN DESDE ZAMORA HACIA LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI.
- REUNIÓN CON EL GRUPO DE MUJERES DE EMPRENDIMIENTO PRODUCTIVO DE LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI.

EN LA REUNIÓN SE CONTÓ CON LA PRESENCIA DE LAS 10 SEÑORAS QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA ASOCIATIVIDAD DE LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI.

ADÉMÁS SE DIERON RESPUESTA A ALGUNAS DUDAS QUE TENÍA LA GENTE EN LOS SIGUIENTES TEMAS:

- LAS PERSONAS TENÍAN DUDAS SI LA COMUNIDAD ES TERRENO TAMBIÉN DE INTERÉS PARA LA EMPRESA, PUES LUEGO DE REALIZADOS LOS DESALOJOS SURGIERON ALGUNOS COMENTARIOS QUE LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI TAMBIÉN LO VA A SER DESALOJADA Y ESTO ESTÁ CAUSANDO MALESTAR Y MIEDO EN LAS PERSONAS.
- ADEMÁS LAS SEÑORAS TENÍAN DUDA QUE UNA VEZ SE CONFORME LA ASOCIACIÓN Y E INICIEN A PRODUCIR LAS HOTALIZAS POR EJEMPLO, LA EMPRESA SÓLO COMPRARÁ ESE PRODUCTO A LA COMUNIDAD; LO CUAL LES PREOCUPA PORQUE ALGUNAS DE ELAS QUE ESTÁN FORMANDO PARTE DEL GRUPO DE EMPRENDIMIENTO TAMBIÉN PROVEEN DE OTROS PRODUCTOS A LAS EMPRESAS, CON LO CUAL GENERAN UN INGRESO QUE LES AYUDA PARA SU SUBSISTENCIA DIARIA.

SE DIO RESPUESTA EN LO QUE COMPETE COMO ESTADO, SIN EMBARGO SE COORDINÓ UNA NUEVA REUNIÓN PARA EL 05 DE NOVIEMBRE DE 2015 A LAS 15:00 EN LA CUAL SE CONTARÁ CON LA PRESENCIA DE REPRESENTANTES DEL DEPARTAMENTO LEGAL Y DE RELACIONES COMUNITARIAS DE LA EMPRESA ECSA PARA QUE DESPEJEN LAS INQUIETUDES A LAS PERSONAS EN CUANTO A LOS TEMAS MENCIONADOS.

Fuente: Fragmento del Informe de Actividades y productos alcanzados No. MM-VM-AV-2015-012.<sup>13</sup>

12. El término *a-cercamientos* es una referencia a las nuevas formas de *enclosures* (cercamientos) que, según William Sacher, caracterizan, en el presente, lo que D. Harvey llama ‘acumulación por desposesión’ (Sacher, 2017, p.196). Las empresas mineras titulares de concesiones se acercan a los territorios respaldadas por el Estado, y bajo la noción de “proyecto estratégico” el acercamiento muy pronto resulta en el cercamiento y control de grandes extensiones de tierra.

13. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2015. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <https://bit.ly/2VC3aeY>.

**12 DE NOVIEMBRE DE 2015**

- MOVILIZACIÓN DESDE ZAMORA HACIA EL CAMAPAMENTO MIRADOR DE LA EMPRESA MINERA ECSA UBICADO EN LA PARROQUIA TUNDAYME.
- REUNIÓN CON REPRESENTANTES DE LOS DEPARTAMENTOS: RR.CC, LEGAL Y COMPRAS DE LA EMPRESA MINERA ECSA Y EL EQUIPO TERRITORIAL DE LA CGPSYD DEL VICEMINISTERIO DE MINERÍA.  
 EN LA REUNIÓN LOS REPRESENTANTES DE LOS DIFERENTES DEPARTAMENTOS DE LA EMPRESA ECSA, INDICARON AL EQUIPO DE LA CGPSYD LA SITUACIÓN ACTUAL FRENTE A LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI.
- REUNIÓN DE CON REPRESENTANTES DE LOS DEPARTAMENTOS: RR.CC, LEGAL Y COMPRAS DE LA EMPRESA MINERA ECSA Y EL GRUPO DE SEÑORAS DE LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI.  
 EN CUANTO A LA DUDA DEL ESTADO SITUACIONAL DE LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI, EL DR. CHRISTIAN BARRIGA INDICÓ QUE LA EMPRESA ECSA EN SUS PLANES ACTUALES NO CONTEMPLA LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS PUES YA SE HAN ADQUIRIDO LAS PROPIEDADES ALREDEDOR DE MIRADOR NORTE ADICIONAL, LAS LABORES EXPLORATORIAS SOLO SE CIRCUNSCRIBEN AL MIRADOR NORTE POSTERIORMENTE LUEGO DE APROXIMADAMENTE DOS AÑOS, TERMINADAS ESTAS VIENE LA FACTIBILIDAD PARA VER QUE ES VIABLE ECONÓMICAMENTE, SI TODO RESULTARA POSITIVO LA DISTANCIA AL POBLADO ES SUFICIENTE PARA NO AFECTAR A LA COMUNIDAD. EN CASO QUE EN UN FUTURO ECSA NECESITARA ALGÚN TERRENO SE SEGUIRÁN LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS.  
 ADEMÁS DE ESTE TEMA, EL DR. BARRIGA EXPLICÓ SOBRE LOS PROCESOS DE SERVIDUMBRE Y DE LOS DESALOJOS PRODUCIDOS EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2015.  
 POR OTRO LADO EL SEÑOR VÍCTOR SAMANIEGO ENCARGADO DEL DEPARTAMENTO DE COMPRAS, INDICÓ A LAS SEÑORAS LOS PROTOCOLOS QUE POSEE LA EMPRESA ECSA TANTO PARA LOS PRODUCTORES COMO PARA LOS PROVEEDORES, OTROS TEMAS FUERON: PRECIOS, CALENDARIOS DE COMPRAS Y PROGRAMAS DE ASOCIATIVIDAD. FINALIZÓ INDICANDO AL GRUPO DE SEÑORAS QUE ECSA SE COMPROMETE A SEGUIR COMPRANDO A LOS PRODUCTORES DE LA COMUNIDAD EL PRÓXIMO AÑO Y, QUE APOYAN A LA COMUNIDAD VALLE DEL QUIMI DANDO PRIORIDAD AL GRUPO DE SEÑORAS QUE ESTÁN EN PROCESO DE ASOCIATIVIDAD CUANDO INICIEN A PRODUCIR. FINALMENTE EL ING. JORGE MIÑO INDICÓ QUE DEJARÁN DE COMPRAR TANTO A LOS PRODUCTORES COMO PROVEEDORES QUE ESTÁN EN CONTRA DEL PROYECTO MINERO.

Fuente: Fragmento del Informe de Actividades y productos alcanzados No. MM-VM-AV-2015-015.<sup>14</sup>

Queda evidente, en los fragmentos arriba presentados, cómo la empresa ECSA interfiere en la cotidianidad de la subsistencia local, ofreciéndose como gran comprador de las productoras de la comunidad. Sin embargo, el carácter inconsculto e impositivo del proyecto les somete a un sistema de beneficios selectivos y condicionados, de modo que, explícitamente, están excluidos los productores y proveedores contrarios al proyecto minero.

El caso de Rosa Wari<sup>15</sup> es aun más emblemático para demostrar un “patrón sistemático de actuación por parte del Estado en connivencia con la empresa minera, y sobre todo, la decisión política” –sostenida en la cotidianidad de los funcionarios– “de favorecer los procesos extractivos de minería a gran escala incluso por sobre los proyectos de vida, la dignidad y la integridad” (Acción Ecológica, 2017b: 89) de familias campesinas e indígenas del barrio San Marcos, en la Parroquia Tundayme, donde la empresa ECSA actúa.

Los fragmentos indican acontecimientos que antecedieron al día 4 de febrero de 2016, cuando hubo el desalojo de la adulta mayor shuar, con refuerzo de la Policía Nacional. Son registros del acercamiento “pacífico”, que en verdad resul-

14. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2015. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <https://bit.ly/2VC3aeY>.

15. En los documentos oficiales (viáticos) la nombran como “Rosa”Wari. Este equívoco puede atribuirse a un sobrenombre utilizado por personas más cercanas. Diversos informes cuentan sobre los impactos sufridos tras el desalojo de esa anciana Shuar. “Tercer desalojo en Tundayme por proyecto minero Mirador”. Recuperado de: <https://bit.ly/2XhQFFT>.

ta en procesos de exhaustiva persuasión, desestabilización y desestructuración intrafamiliar, con la consecuente división entre los hijos de la señora Wari:

**RESUMEN DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN LA COMISIÓN:**

**30 DE NOVIEMBRE DE 2015.**

- MOVILIZACIÓN DESDE ZAMORA HACIA LA COMUNIDAD SHAKAY.
- REUNIÓN CON TELMO MASHENDO. TEMA: ESTADO SITUACIONAL DE LA SEÑORA ROSARIO WARI.
- EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2015 SE REALIZÓ UN NUEVO ACERCAMIENTO CON TELMO MASHENDO QUIEN CONTINÚA CON LA PREDISPOSICIÓN DE QUE SU MADRE SEA MOVILIZADA Y PUEDA ACCEDER A UNA MEJOR CONDICIÓN DE VIDA.
- MOVILIZACIÓN A LA PARROQUIA TUNDAYME.

Fuente: Fragmento del Informe de Actividades y productos alcanzados. No. MM-VM-DU-2015-023.<sup>16</sup>

- REUNIÓN CON TELMO MASHENDO. TEMA: ESTADO SITUACIONAL ROSARIO WARI. EL SEÑOR MARIANO MASHENDO QUIEN RESIDE EN TUNDAYME Y CON QUIEN VIVE LA SEÑORA WARI, CAMBIÓ SU POSTURA INDICANDO QUE PARA ÉL MOVILIZARSE CON SU MADRE A LA COMUNIDAD SHAKAY NECESITA TENER UN TERRENO PROPIO CON UNA CASA YA QUE ÉL NO PUEDE PAGAR ARRIENDO PORQUE NO TIENE DINERO. SE LE EXPLICÓ QUE NO CANCELARÁ NINGÚN TIPO DE ALQUILER PORQUE SU HERMANO NO HARÁ NINGÚN COBRO; SIN EMBARGO, SE MANTIENE EN SU NUEVA POSICIÓN INDICANDO ADEMÁS QUE ESTE AÑO NO ES POSIBLE MOVILIZARSE.

Fuente: Fragmento del Informe de Actividades y productos alcanzados. No. MM-VM-AV-2015-017.<sup>17</sup>

El carácter supuestamente pacífico del gobierno y de las empresas involucradas contrastaba, según el discurso oficial, con acciones de una minoría violenta. Tras el estopín conflictivo que desencadenó la muerte de un policía, el Estado de excepción en Morona Santiago y la militarización de la zona de influencia del proyecto San Carlos-Panantza (empresa EXSA), el presidente Correa, en su Enlace Ciudadano 505, atribuyó los acontecimientos a “un grupo minúsculo de extremistas de la etnia Shuar; con dirigentes irresponsables, que siempre han demostrado comportamientos muy violentos”. Se trataría, garantizó el presidente, “de un grupo de paramilitares y semidelincuenciales que no están luchando por ideales, están luchando por imponerse a la fuerza”.<sup>18</sup> Sin embargo, el seguimiento, días tras día, de la presencia y casi omnipresencia del binomio Estado-empresa en el territorio permite entrever quiénes buscaban imponerse a la fuerza, contradiciendo y/o instrumentalizando marcos legales en provecho de sus tiempos y prioridades.

16. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2015. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <<https://bit.ly/2G5W4sN>>. Visitado: febrero de 2018.

17. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2015. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <<https://bit.ly/2D7pq9r>>. Visitado: febrero de 2018.

18. “Las políticas correístas que dividieron a la Amazonía”, consultado en febrero de 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2uSh3dk>>.



**30 DE NOVIEMBRE 2015**

- MOVILIZACIÓN DESDE SAN JUAN BOSCO HACIA EL CANTÓN EL PANGUI.
- REUNIÓN EN LA COMUNIDAD DE SHAKAY CON EL SEÑOR TELMO MASCHENDO CON LA FINALIDAD DE DAR SOLUCIÓN Y LA SALIDAD PASÍFICA DE LA MADRE SEÑORA ROSAWARI, ANCIANA QUE SE ENCUENTRA HIBICADA EN LAS PROPIEDADES DE ECSA.
- MOVILIZACIÓN DESDE EL PANGUI AL CAMPAMENTO MIRADOR CON LA FINALIDAD DE LOCALIZAR A LOS FINQUEROS DE LOS PROCESOS DE SERVIDUMBRE, PARA EXPONER SOBRE LOS AVANCES DEL PROYECTO Y DIALOGO CON LA FINALIDAD DE RESOLVER EN FORMA PASÍFICA PARA LA ADQUISICION DE TIERRASEN BENEFICIO DEL PROYECTO MIRADOR.

Fuente: Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2015. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <https://bit.ly/2D7pq9r>. Visitado: febrero de 2018.

Vale mencionar que el 5 de octubre de 2016, se realizó una “Inspección Interinstitucional Conjunta a la Zona de Seguridad del Estado: “San Carlos-Panantza””. El objetivo era “establecer la situación general de seguridad del proyecto e identificar sus objetivos estratégicos”, para su incorporación al “catastro de Áreas Reservadas de Seguridad bajo control de las FF.AA”. Dicha inspección ocurría tras un escenario de nuevos desalojos (agosto de 2016), que colocarían el pueblo Shuar de Nankintz en el centro de los procesos de resistencia anti minera y bajo fuerte represión. La Inspección presentaba de antemano una solución a la inminente intensificación de los conflictos, garantizando que Estado y empresa estarían preparados para actuar.<sup>19</sup> Pasados algunos días (enero de 2017), uno de los funcionarios del Ministerio informa que “se logró cumplir con el objetivo de seguimientos de conflictos y socialización/desarticulación a los grupos antimneros, en el campamento del proyecto minero San Juan Bosco-Panantza”.<sup>20</sup>

## Que todo cambie para que siga como está

Bajo el discurso conciliador del ‘Diálogo Nacional’, el presidente Moreno ha establecido un patrón político-comunicativo distinto de aquél adoptado por su antecesor. La perspectiva de que se buscaba poner fin al tono divisionista de Correa, con sus semanales declaraciones en contra de los grupos o individuos opositores, parecía ser reforzada por la amplitud del diálogo entre diferentes tendencias del espectro político-ideológico.

Así, por un lado, el gobierno de Moreno ha hecho aperturas al movimiento indígena representado por la CONAIE, determinando por decreto presidencial la creación de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe, además de la entrega del moderno edificio de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para

19. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2016. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <https://bit.ly/2UNWvBc>. Visitado: febrero 2018.

20. Ministerio de Minería. *Informe de Servicios Institucionales*: 2017. Quito: (Ministerio de Minería). Recuperado de: <https://bit.ly/2KnRCL3>. Visitado: febrero 2018.

la instalación de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi –cerrada en el año de 2013. Algunos meses después, se anunciaba un convenio del gobierno con la Iglesia Católica para ampliar la oferta de educación técnica y tecnológica. El plurinacionalismo al estilo ecuatoriano, incluye este tipo de *assemblage* que, en verdad, revela una combinación con rasgos neocoloniales desde la “interculturalidad funcional” (Walsh, 2014).

La mencionada amplitud del diálogo también puede ser percibida cuando acompañamos los registros de la salida de campo de uno de los funcionarios del extinto Ministerio de Minería, entre los días 26 y 28 de febrero de 2018. El último día, el funcionario informó que estuvo en el Coliseo de Macas, en sur de la Amazonía ecuatoriana, para “monitoreo del ambiente sociopolítico previo al lanzamiento del Programa Reverdecer Ecuador por parte del MAE y del Presidente de la República”.<sup>21</sup> En esa ocasión, estuvieron los principales líderes amazónicos, algunos opositores al gobierno de Correa, como el exprefecto Shuar de Morona Santiago, Marcelino Chumpi.

Buscando evidenciar su distanciamiento con la política correísta, Moreno anunció que, cumpliendo los resultados de la Consulta Popular realizada semanas antes, habían sido revertidos al Estado dos mil concesiones mineras, sin especificar en qué lugares se había cumplido el procedimiento. Además, afirmó que para efectivizar la mencionada reversión fue necesaria la salida del exministro de Minería Javier Córdova – importante avalista de la mega minería en el país, incluido entre los 20 grandes players de la mega minería mundial en el año de 2017, según el británico *Mining Journal* (MJ).

Anteriormente, en diciembre de 2017, Moreno ya había indicado la suspensión de nuevas concesiones mineras, mientras no fuesen cumplidos todos los procedimientos ambientales y sociales que establece la Constitución, en el tema de la consulta previa, establecido en su artículo 57.<sup>22</sup> Sin embargo, los compromisos asumidos con el movimiento indígena discrepaban con las señales dejadas por Córdova a la industria minera, corroboradas por su sucesora, Rebeca Illescas.

Vale resaltar que, en la lista del MJ, Córdova estuvo acompañado del presidente chino Xi-Jinping y del presidente estadounidense Donald Trump. Entre los logros del primer Ministro de Minería de Ecuador, que ha resistido en el cargo tras la ostentada ruptura política entre Moreno y Correa, la revista ha subrayado que el país se había convertido en “una de las jurisdicciones emergentes de América del Sur, con empresas como BHP, Lundin Gold (proyecto Fruta del Norte), Lumina Gold (Proyectos Cangrejos y Cóndor) y SolGold (Proyecto Cascabel), todas con importantes posiciones en tierra y prospectos en el país”.<sup>23</sup> El exministro había an-

21. Recuperado de: <<https://bit.ly/2U892ee>>. Visitado: febrero de 2018.

22. Recuperado de: <<https://bit.ly/2BeJqqQ>>. Visitado: febrero de 2018.

23. “Ministro de Ecuador entre personas influyentes”. Recuperado de: *La Hora*, <<https://bit.ly/2U9BSuW>>. Visitado: febrero de 2018.

tipado, en octubre de 2017, en entrevista exclusiva al *MJ*, que Ecuador objetivaba “abandonar el impuesto a las ganancias extraordinarias”,<sup>24</sup> decisión anunciada como un “regalo”,<sup>25</sup> una puerta abierta<sup>26</sup> para los inversionistas.

Por lo tanto, las declaraciones públicas del presidente anunciaban como vinculante una consulta popular forjada dentro de Carondelet, y utilizada finalmente como mecanismo de legitimación para una “política pública minera” sedimentada previamente, en reuniones privadas o en los titulares de periódicos especializados.

El mismo funcionario que estuvo haciendo el “monitoreo sociopolítico” previo al lanzamiento de “Reverdecer Ecuador”, se había reunido dos días anteriores, con la empresa EXSA y representante de la Federación Interprovincial de los Centros Shuar (FICSH). La reunión tenía como objetivo “coordinar la implementación del proyecto de socialización de la política pública minera en comunidades Shuar”.<sup>27</sup> El informe de la reunión presentado por el funcionario indica los puntos tratados: 1. Definición del Área de intervención de la Socialización; 2. Contenidos, audiencias, mecanismos de comunicación de la socialización; 3. Capacitación del equipo de la FICSH que realizará la socialización; 4. Quiénes realizarán la socialización; 5. Cronograma de la Socialización; 6. Resultados de la Socialización; 7. Costos de la socialización: remuneración, logística.

En el documento oficial es perceptible el protagonismo decisorio de las empresas mineras. El funcionario indica que “EXSA plantea socializar en once comunidades de influencia directa y de amortiguamiento del proyecto”. Además, la inclusión de comunidades no directamente vinculadas quedaría “pendiente al negociar el cronograma con cada empresa”. Nótese, por lo tanto, que no solo EXSA estaría a cargo del proceso de socialización. Entre los contenidos previstos hay énfasis sobre los cuidados con relación a la minería ilegal, con sus “pasivos ambientales” y el “ingreso de mineros ilegales de otras partes del país y del exterior”.<sup>28</sup> Elvis Nantip, presidente de la FICSH a la época, destituido por las bases de la Federación después que sus acuerdos con las empresas mineras se volvieron públicos, subrayó que era necesario informar “cómo se van a beneficiar las comunidades”. Frente a las inquietudes, el funcionario resalta en el documento algo que, posiblemente, fue mencionado durante la reunión: “Hay que decirle a las comunidades que, durante la etapa de exploración, no existirán demasiados recursos para lo que requieren las comunidades y que debe ser el Estado el que coordine y articule para darle solución a estos requerimientos”.<sup>29</sup> Al final del ítem sobre contenidos, una breve nota indica la necesidad de “Informar sobre la CON-

---

24. “Ecuador aims to ditch windfall tax”. En *Mining Journal*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UsSjHy>>.

25. “A windfall for Ecuador investor”. En *Mining Journal*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VCKhJ0>>.

26. “Ecuador continues to open its doors to the mining industry”. Recuperado de: <<https://bit.ly/2GcyOu8>>.

27. Recuperado de: <<https://bit.ly/2U892ee>>. Visitado: febrero de 2018.

28. Ídem.

29. Ídem.

SULTA PREVIA” (las letras mayúsculas son del documento original). Esta es la única mención al procedimiento que, según las normas internacionales, debe ser libre, previa e informada; todo lo contrario de un proceso financiado, concebido, condicionado y conducido desde las empresas, de sus tiempos y prioridades.

El Informe sigue con los detalles para la capacitación del equipo de la FICSH que sería responsable por la socialización, de modo que los costos del taller preparatorio correrían, dice el documento, “a cargo de las empresas con presencia en el área de influencia de la FICSH”. Al final del mismo Informe sobre la reunión realizada en febrero, surge la necesidad de definir “cómo será el mecanismo legal por el cual las empresas entregarán los recursos a la FICSH”. Además de eso, se menciona el papel mediador del Ministerio de Minería, el cual debería convocar a “una reunión con delegados de todas las empresas vinculadas (de manera bilateral o conjunta) para discutir la propuesta económica de la socialización presentada por la FICSH”.

Estando desobligado de garantizar su carácter vinculante, el gobierno busca, sobre todo, visibilizar y propagandear, a los actuales y eventuales inversionistas, la legitimidad y seguridad jurídica de la mega minería en Ecuador.

### INFORME REUNION FICSH-EXSA-MINERIA

FECHA: 26-27-28.02.2018

TEMA: Coordinación del Proyecto de socialización de la política pública minera en las comunidades de la FICSH.

**PARTICIPANTES:**

- EXSA: Eduardo Terán, Soraya Díaz
- FICHS: Elvis Nantip, Enrique Chiriap, Bolívar Granda.
- Minería: Franklin Brito.

**TEMAS TRATADOS:**

**1. DEFINICION DEL AREA DE INTERVENCION DE LA SOCIALIZACION**

- ACUERDO: Se priorizará la socialización en las comunidades de influencia directa y de amortiguamiento y posteriormente se realizará la socialización en el resto de las comunidades de la FICSH no están vinculadas de forma directa o indirecta a un proyecto minero (pendiente al negociar el cronograma con cada empresa).
- EXSA plantea socializar en 11 comunidades de influencia directa y amortiguamiento del proyecto:

No.	COMUNIDAD	ZONA	Parroquia	Cantón
1	Waapis	Directa	San Carlos	San Carlos
2	Nayap	Indirecta	San Carlos	San Carlos
3	Tsutsumi	Directa	San Carlos	San Carlos
4	Upunkius	Directa	San Carlos	San Carlos
5	San Carlos	Directa	San Carlos	San Carlos
6	Kutukus	Directa	San Carlos	San Carlos
7	Kalaglas, La Unión	Indirecta	San Juan Bosco	San Juan Bosco
8	Sharup	Indirecta	San Juan Bosco	San Juan Bosco
9	Pumpa Bomboa	Indirecta	Wakambeis	San Juan Bosco
10	Yaa	Indirecta	Wakambeis	San Juan Bosco
11	Wakambeis	Directa	Wakambeis	San Juan Bosco

La anticipación de los acuerdos, el comprometimiento financiero de las empresas involucradas, el sesgo y la parcialidad de los procesos de “socialización” de una política pública previamente caracterizada como “minera”, permiten antever el sentido alegórico, figurativo, de la consulta previa en Ecuador. Una trampa a la CPLI y al horizonte de plurinacionalidad e interculturalidad trazado constitucionalmente.

## Consideraciones finales

Y esa consulta es como que hemos puesto una llave, no un candado cerrado, sino un candado abierto, donde el Estado puede decir: “a ver señores, yo voy a hacer consulta como a mí me da la gana. Ustedes hagan una consulta como a ustedes les parece, pero al final, aquí, quién va a tomar decisiones soy yo”.

Bartolo ‘Manari’ Ushigua, líder Zapara

Las palabras de Manari Ushigua, compartidas conmigo durante una entrevista realizada en mayo de 2015, metaforizan la ausencia de garantías inherentes a una consulta que no se presenta como previa, ni como libre, ni como informada, tampoco vinculante. El debate sobre ese proceso desde el Estado Plurinacional ecuatoriano es, sobre todo, una invitación para repensar los horizontes garantistas de la Constitución de 2008. Además, queda evidente la contradicción entre la Carta Magna y un proyecto extractivista neo-desarrollista, todavía basado en principios y prácticas que niegan una posibilidad efectiva de incluir mecanismos de escucha y deliberación, más allá de los límites impuestos por los padres fundadores de la democracia representativa liberal.

Tras el análisis de los documentos oficiales, fueron identificadas algunas trampas al Convenio 169 de la OIT y, por extensión, a los marcos legales que indican los derechos colectivos indígenas como imperativos. Es decir, nos encontramos con artimañas como forjar el “mecanismo legal” por medio del cual las empresas asumen el doble rol de jueces y jugadores, decidiendo además en qué cancha será el partido, o cuáles territorios considerados “estratégicos” serán ocupados por los próximos años o décadas.

Otro aspecto de la tergiversación promovida por el Estado ecuatoriano, es la conveniente adaptación a las potencialidades del binomio Estado-empresa, alternándose a cada momento conveniente, el perfil exhibido públicamente: proveedor, mediador, comunicador, garante, fiscalizador –este último, al menos en el caso de la minería llamada ilegal–. Eso porque la agenda ambiental, además de la seguridad jurídica, es parte de los elementos que legitiman los mega proyectos extractivistas, generando incluso dividendos, como en el caso del “Reverdecer Ecuador”, una forma por la cual se lanza Ecuador a la venta de carbono (REDD+) y mercantilización de los bosques.

Por fin, en Ecuador también vemos un caso en que, desde Girón, área de influencia del proyecto Loma Larga de Quimsacocha, pudimos visibilizar cómo los movimientos populares y organizaciones anti mineras, pro agua, han utilizado los medios masivos de comunicación, con la auto gestionada Radio Quimsacocha, en los tribunales y en las urnas –garantizando la elección del líder por el Agua, Yaku Pérez Guartambel– para validar, en cancha ajena, su horizonte de expectativas. A pesar de los obstáculos impuestos desde el gobierno –se intentó impedir la Consulta Popular en diversas instancias–, el “NO” ha tenido expresiva votación (87% de los sufragantes); un proceso peleado y exigido con base en el Artículo 104 de la Constitución. Trátese de un importante precedente para revertir la sentencia dictada desde arriba sobre la incuestionable vocación mega minera del Ecuador. No sería demasiado volver a metaforizar y decir que el “NO” de Girón es la llave del candado, y quizás de un horizonte de posibilidades.

## Bibliografía

- Acción Ecológica, Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial.
- 2017 *La herida abierta del Cóndor: Una herramienta para la defensa de los territorios*. El Chasqui Ediciones. Quito. Recuperado de: <https://bit.ly/2lcYo4r>.
- Acción Ecológica, Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial, Ecuador.
- 2017 *La herida abierta del Cóndor: Vulneración de derechos, impactos socioecológicos y afectaciones psicosociales provocados por la empresa minera china EcuCorriente S.A. y el Estado ecuatoriano en el Proyecto Mirador*. El Chasqui Ediciones. Quito.
- Acosta, Ana.
- 2015 “Legalidad versus legitimidad: análisis al decreto 691 y cómo legalizar arbitrariedades contra las organizaciones indígenas”. Recuperado de: <https://bit.ly/2Gjvbza>.
- Agencia de Regulación y Control Minero.
- 2017 “Aclaran reubicación de familias del barrio San Marcos”. 17 de agosto. Recuperado de: <https://bit.ly/2GdGLTo>.
- 2016 Pago de Comisión de Servicios, 2016. “Cerca de dos millones de dólares para 14 procesos de servidumbre en el proyecto Mirador”. *Agencia de Regulación y Control Minero*. 7 de febrero. Recuperado de: <https://bit.ly/2UdlIpU>.
- Auz, Juan.
- 2017 “El Derecho a la Consulta Ambiental en el Ecuador”. En *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, Año 5, N° 5, septiembre. Lima. Recuperado de: <https://bit.ly/2Uc0QK9>.
- Calapaqui Tapia, Karla.
- 2016 *Criminalización de la Protesta. Memoria de la Resistencia*. ECUARUNARI, Frente Popular Nacional, FUT. Quito.
- Calapaqui, Karla y Buendía, Silvia.
- 2016 *Rafael Correa 9 años violencia contra mujeres*. Recuperado de: Malcriadas.org. Quito.
- Chicaiza, Gloria.
- 2014 “Mineras Chinas en Ecuador: La nueva dependencia”. Recuperado de: <https://bit.ly/2GhFxTy>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 2012 “Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”. Recuperado de: <https://bit.ly/2VAi70W>.
- De Castro Muniz, Maria Luiza
- 2016 *A busca pela palavra roubada: Estratégias de comunicação e articulação de povos e nacionalidades indígenas na Amazônia equatoriana*. Brasília, D.F. Tesis de doctorado al Departamento de Sociología de la Universidad de Brasília.

- De Sousa Santos, Boaventura  
 2014 *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*. Siglo XXI Editores. México, D.F.
- \_\_\_\_\_  
 2010 *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Plural Editores. La Paz.
- Diario La Hora  
 2017 "Ministro de Ecuador entre personas influyentes". Visitado: febrero 2018. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UwL01N>>.
- Etsa-Nantu Cámara-Shuar  
 2017 "Genealogía de un territorio en disputa". 16 de enero de 2017. Video de YouTube. Recuperado de: <<https://bit.ly/21jUuaj>>. Visitado: 22 de abril de 2018.
- Harvey, David  
 2005 *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*, trad. Traducido por Ruth Felder. CLACSO. Buenos Aires.
- INREDH  
 2016 "Tercer desalojo en Tundayme por proyecto minero Mirador". Recuperado de: <<https://bit.ly/2XhQFFT>>.
- López Abad, Joaquín  
 2016 *La consulta libre, previa e informada en el Ecuador*. Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Quito.
- Lluvia Comunicación  
 2013 "La consulta inconsulta. Ecuador 2013". Video de YouTube. Recuperado de: <<https://bit.ly/2M52ZY5>>. Visitado 22 de abril de 2018.
- Mazabanda, Carlos  
 2013 "Consulta Previa en la Décimo Primera Ronda Petrolera: ¿Participación masiva de la ciudadanía?". Recuperado de: <<https://bit.ly/2DaTKjr>>. Visitado 22 de abril de 2018.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador  
 2015 "Documento oficial". Recuperado de: <<https://bit.ly/2D5SjTr>>. Visitado: 9 mayo 2018.
- Ministerio de Minería  
 2018 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2U892ee>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2017 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2KnR-CL3>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2016 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UNW-vBc>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2015 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WRSOrw>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2015 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VC3aeY>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2015 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Gc8W-Pe>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2015 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2G5W4sN>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Ministerio de Minería  
 2015 *Informe de Servicios Institucionales*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2D7pq9r>>. Visitado: febrero de 2018. Quito.
- Mining Journal  
 2016 "A windfall for Ecuador investors". Recuperado de: <<https://bit.ly/2ld8imT>>.
- Mining Journal  
 2017 "Ecuador aims to ditch windfall tax". Recuperado de: <<https://bit.ly/2KvAsLB>>.
- Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y El Caribe.  
 2014 "Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas". Recuperado de: <<https://bit.ly/2Ky1X3r>>.
- Sacher, William  
 2017 *Ofensiva megaminera china en los Andes. Acumulación por desposesión en el Ecuador de la 'Revolución Ciudadana'*. Editorial Abya Yala. Quito.

Secretaría Nacional de Gestión de la Política de Ecuador

2015 “Acuerdo Ministerial SNGP-007-2015”. Secretaría Nacional de Gestión de la Política de Ecuador

2015 “Acuerdo Ministerial SNGP-007-2015”. Recuperado de: <<https://bit.ly/2GgUrcO>>. Visitado: 22 de abril de 2018.

Secretaría Nacional de Gestión de la Política (s/f) “Avances en el diálogo: fructífera reunión entre el Gobierno Nacional y la CONAIE”. Recuperado de: <<https://bit.ly/2X5GOTg>>.

SolGold

2018 “Ecuador continues to open its doors to the mining industry”. Recuperado de: <<https://bit.ly/2GcyOu8>>.

Walsh, Catherine.

2014 “¿Interculturalidad? Fantasmas, fantasías y funcionalismos». Ponencia presentada en “Ecuador 2014, Sociedad, Ambiente, Desarrollo, Soberanía”, UASB, 10 noviembre 2014. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Uxo5TO>>.



# El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú

## 30 años después del Convenio 169-OIT\*

Luis Hallazi\*\*

*En este artículo, el autor transcribe una nota de la Defensoría del Pueblo, de la República de Perú, que sintetiza la realidad y devenir de la Consulta Libre e Informada, que solo se aplica desde el año 2011, pese a que el país es signatario del Convenio 169 de la OIT, por cerca de 30 años. Siempre será necesario recordar que Perú es un país minero por excelencia por lo que el grueso de la IED va a ese sector. La nota, transcrita de la Defensoría dice: "Señor Ministro, debido al inadecuado momento en el que se han realizado las consultas previas, hemos observado además que los acuerdos logrados con los pueblos indígenas versan sobre obligaciones y competencias funcionales... y no como la normativa exige –para prevenir afectaciones de los derechos indígenas" léase derechos inherentes a los pueblos y no concesiones para restitución y remediación infringidos a recursos tangibles. De hecho, la falta de información amplia, su conocimiento y diálogo en la lengua del pueblo afectado, las dádivas gubernamentales y otros subterfugios, dan como resultado procesos muy deficientes.*

*La problemática de abuso, abstracción de derechos ciudadanos, a todos, en condiciones de igualdad, puede resumirse "en que el actual diseño del Estado peruano, su estructura y organización político-administrativa, llega en su ADN la lógica de un Estado monocultural.*

### Antecedentes

**E**n el Perú la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), data del 2 de febrero de 1994, un año después, entró en vigencia, por tanto tenemos 25 años de obligatoriedad de cumplimiento de los derechos y obligaciones tanto del Estado como de los pueblos indígenas del Perú.

No olvidemos que fue en junio de 1989, tras un proceso de revisión de dos años (1987-89), con participación de los pueblos indígenas que finalmente terminó en el actual documento. Este 2019 se cumplen 30 años del Convenio, y sin duda es momento de hacer diversos balances, que den cuenta sobre la vigencia de este Convenio Internacional, el rol que ha cumplido la Organización Internacional del Trabajo y los retos a superar los próximos años.

---

\* Este artículo se basa en el capítulo de consulta previa del Informe Alternativo 2018 sobre cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que reúne a dieciocho organizaciones de la sociedad civil.

\*\* La ampliación del artículo fue realizada por Luis Hallazi, abogado y politólogo, profesor de Antropología Jurídica de la Universidad Ricardo Palma y Coordinador de Incidencia Legal del Instituto del Bien Común. Fue Coordinador y Editor del Informe Alternativo 2018, el capítulo de consulta previa fue elaborado por CooperAcción, Red Muqui, Fe de Paz y ONAMIAP.

Se ha dicho también que el derecho a la consulta previa, libre e informada, es la piedra angular del Convenio y quizás la principal contribución, por lo que, con el mismo interés es momento de revisar a luz de esa realidad compleja el significado de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en países latinoamericanos con tan bajos estándares en el cumplimiento de los derechos humanos.

Es necesario mencionar que pasaron más de quince años durante los cuales el Estado peruano hizo muy poco o casi nada por la adecuación del Convenio a las normas nacionales, su actitud fue de desconocimiento y desatención a los compromisos suscritos y asumidos. Es hasta el 2011 en que se promulgó la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Ley N° 29785, y, en 2012, el Reglamento de la misma. Pero hay que aclarar que convertir en ley un mandato internacional, no hace que se implemente la norma, en el caso peruano, el derecho de consulta previa no se implementó hasta que apareció una ley nacional.

Han transcurrido casi ocho años desde la institucionalización de la consulta previa en el Perú, el hecho de convertirla en ley, hizo que se tome como un referente en América Latina, más allá de preguntarse cómo se está implementando la norma. Hay avances, claro, pero aun no ha devenido en un estricto cumplimiento ni plena protección y ejercicio del derecho de consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas u originarios del Perú, pasemos a responder por qué las dificultades.

## **Vamos a la esencia del derecho**

Asimetría y desigualdad, son dos palabras que se escucha mucho en los procesos de consulta previa y probablemente son las palabras claves para entender los límites de la implementación de los procesos de consulta. La implementación de la Ley de consulta previa en el Perú es el mejor ejemplo de que, las leyes no cambian los comportamientos de un día para el otro, y que precisan de cambios en la mentalidad de funcionarios para lograr llevar a cabo un proceso de consulta previa que incorpore las decisiones de los pueblos indígenas a las decisiones estatales.

El mecanismo técnico y metodológico puede mejorarse a través de las lecciones aprendidas en los procesos de consulta, pero para eso primero se tiene que reflexionar respecto a que las normas, sean leyes o reglamentos de este tipo, salen de los procesos en campo, y no al revés como fue el caso de la actual ley; el siguiente punto es que los procedimientos se puedan cambiar y no están escrito en piedra. Con esto se puede llevar a mejorar una herramienta que nace en medio de una estructura que no tiene voluntad política para un diálogo intercultural.

Nos referimos a que los procesos y procedimientos de consulta previa, libre e informada son implementadas en un Estado con procesos y procedimientos monoculturales, podemos revisar la normativa vigente, no hay herramientas en cuanto a la obligatoriedad de los funcionarios públicos para la aplicación de enfoques interculturales en espacios de diversidad cultural y no hay uniformidad, e inclu-

so el argumento que la construcción del Estado-nación ha sido de espaldas a los pueblos indígenas, a pesar de normas como la consulta previa y la política nacional de transversalización del enfoque intercultural son aún vigentes, y nuestra hipótesis explica en parte, ese comportamiento, es que no hay una señal clara desde los altos funcionarios para cambiar esa estructura, basada en subjetividades excluyentes y, esas subjetividades excluyentes que pueden tomar la forma de racismo institucional, no cuentan con consciencia del comportamiento ni tienen incentivos para su cambio y sanción.

Un limitante en el proceso de consulta es que no se logra aminorar la asimetría de información y conocimiento existente entre los pueblos indígenas y el Estado, a fin de establecer un diálogo más horizontal. El proceso no permite profundizar en los temas de consulta, lo que se refleja, posteriormente, en la dificultad de las comunidades para identificar los límites de la propuesta y formular mejoras. Aun así, las organizaciones indígenas las consideran positivas. El problema latente es la baja implementación de los acuerdos adoptados.

### **La consulta previa para normas de ámbito nacional**

De acuerdo al análisis realizado, en el ámbito nacional, se ha consultado una política, un plan y una norma de carácter específico sobre los pueblos indígenas. Estos son: la Política Sectorial de Salud Intercultural, el Reglamento de la Ley de Lenguas Originarias; el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Ley N° 29735 y, actualmente se viene consultando, el reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático.

De la misma manera se consultó el Reglamento de la Ley Forestal de Flora y Fauna Silvestre, es decir, una norma reglamentaria de carácter general. En total se realizaron cinco consultas. Este número reducido de consultas nacionales se debe a que los pueblos indígenas no participaron en la definición de aquello que se debe consultar; es una decisión no de la norma, sino del sector que después de ciertos cuestionamientos termina concluyendo que habrá afectación a los derechos de pueblos indígenas y por tanto se debe consultar. De esta manera podemos evidenciar esa resistencia de los funcionarios públicos para llevar a cabo una consulta previa de carácter nacional. A esto hay que agregarle que los sujetos de derechos, en esta modalidad de consulta suelen ser las organizaciones indígenas nacionales, cuya organicidad es débil y a veces con poca articulación con sus bases regionales.

También corresponde que a la fecha, el Congreso de la República no define cómo se identificarán los proyectos de ley consultables; puesto que no hay voluntad para modificar el reglamento del Congreso y respetar la consulta previa en los proyectos de ley que afecten los derechos de los pueblos indígenas. Por tanto, los proyectos se convierten en leyes con afectación de derechos de los pueblos indígenas, nace de alguna manera con vicios de nulidad.

Si bien los pueblos indígenas tienen derecho a presentar peticiones de consulta cuando consideran que una medida los puede afectar, al momento, no se ha realizado ninguna consulta bajo estas circunstancias. Quizás la respuesta por la falta de utilización de este derecho, pasa porque las mismas organizaciones no cuentan con la capacidad de monitorear la cantidad abrumadora de planes, programas y normas que tienen que están relacionadas con impactos a los derechos de los pueblos indígenas.

En consecuencia, en ocho años de vigencia de la Ley de Consulta Previa han quedado fuera del ámbito de la consulta decisiones relevantes para el ejercicio de los derechos indígenas. Pero; también se han excluido programas sociales en comunidades y que serían más útiles si se les consultara o, por lo menos, si contarán con un mayor nivel de participación indígena en su diseño.

### **Procesos de consulta sobre los proyectos extractivos**

Las consultas administrativas se dirigen a los proyectos de inversión y a las áreas naturales protegidas. Sobre los proyectos de inversión, cada sector ha definido mediante resoluciones ministeriales, su consulta, y estos son: hidrocarburos, minas y energía. Los actos administrativos consultables generalmente responden con decisiones tardías, al final de cada etapa o fase del proyecto, y son de carácter operativo, salvo excepciones.

Esto ocurre frecuentemente en minería. Las consultas para la etapa de exploración y explotación, se dan cuando se tienen las autorizaciones más importantes, incluso la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), pero no pueden ser apeladas. Se centran en lo denominado “autorización de inicio de operaciones”, que es una mera formalidad.

En hidrocarburos, la consulta se da sobre el decreto supremo que aprueba el contrato y sobre actos administrativos de transporte. Si bien el decreto supremo de aprobación es previo, en su implementación se presentan varios problemas.

En diversas consultas el Estado no tenía claro si revisaba el Decreto Supremo (sin contenido en sí mismo), o los términos del contrato. Como consecuencia, varios procesos no alcanzaron el borrador de contrato, tan solo la propuesta de decreto supremo. A la fecha, las etapas de evaluación interna y de diálogo, tienen como centro la discusión de los impactos de la actividad y no a las cláusulas.

Por otro lado, cuando el contrato llega para “ser consultado”, ha pasado ya por la aprobación del directorio de Perúpetro S.A., compañía peruana autorizada a nombre del Estado, que también aprueba el mapa del lote petrolero. Para ambas decisiones dicha empresa ha recogido abundante información, mantenida en reserva. Luego de aprobado el modelo de contrato por el directorio de Perúpetro S.A., se eleva para su aprobación por Decreto Supremo y, por lo tanto, listo para consulta. El órgano decisor que lleva a cabo la consulta es la Dirección Gene-

ral de Asuntos Ambientales Energéticos, que después no vuelve a intervenir. Por ello, la resistencia a los cambios en las cláusulas del contrato durante la consulta.

Hasta marzo de 2018 se realizaron 13 consultas sobre el decreto supremo que aprueba el contrato de los lotes petroleros: 12 sobre autorizaciones de inicio de operaciones para los proyectos mineros (11 de exploración y 1 de explotación), y uno sobre la concesión definitiva para el proyecto de centrales hidroeléctricas del Río Araza (Marcapata, Cusco).

Cabe precisar que numerosos líderes indígenas reclaman la necesidad de que se les consulte la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, carreteras y otros servicios públicos. Señalan que muchas líneas de alta tensión o carreteras afectan a sus comunidades.

El proceso de consulta, propiamente dicho, se centra en los impactos generales de la actividad (tres o cuatro), y no en la medida a consultar, generando una distorsión en todo el proceso, que los acuerdos no llegan a modificarla. ¿Qué distorsión?

En minería, esto es imposible. No se puede poner condiciones a un acto como el inicio de operaciones, debido a que estas ya han sido establecidas en decisiones anteriores y no se pueden reabrir ni son materia de consulta.

Por ello, los acuerdos terminan refiriéndose, de manera muy general, a obligaciones que tiene el Estado y el titular del proyecto por mandato legal. En el caso de este último, por lo señalado en sus instrumentos de gestión ambiental aprobados, como: entregar copia del EIA, fiscalizar, implementar el monitoreo participativo, darle prioridad a la contratación de personal de las comunidades, siempre que cumpla con los requerimientos de la empresa, etcétera. Asimismo, figuran acuerdos que no corresponden a la medida adoptada, como el traslado de pedidos sobre servicios públicos del Estado.

Es decir, la consulta se convierte en una especie de mesa de partes para demandas pendientes por parte de los pueblos indígenas.

La Defensoría del Pueblo, entidad que participa como observadora en los procesos de consulta previa, se ha pronunciado sobre el inadecuado momento de la consulta y sobre los acuerdos adoptados, señalando:

Señor ministro, debido al inadecuado momento en el que se han realizado las consultas previas, hemos observado además que los acuerdos logrados con los pueblos indígenas versan sobre obligaciones y competencias funcionales de las entidades del Estado como son supervisar, trasladar quejas o alcanzar copia de documentos y no –como la normatividad exige– sobre las acciones concretas para prevenir afectaciones de los derechos de los pueblos indígenas.<sup>1</sup>

---

1. Oficio N° 0504-2016/DP del Defensor del Pueblo al Ministro Gonzalo Tamayo Flores, recibido el 15 de agosto de 2016, e Informe No 0003-2016-DP/AMASPP-PP.

La Defensoría del Pueblo también se refiere sobre otros casos a las debilidades de la etapa informativa:<sup>2</sup>

- Falta de materiales didácticos. En las explicaciones no existen «materiales de apoyo didáctico orientados a facilitar la comprensión de las personas». Plantea contar con: *[...] instrumentos que permitan ilustrar y/o ejemplificar la actividad de exploración a través, por ejemplo, de videos, maquetas, mapas y gigantografías donde se observe el tipo de plataformas que se construirán, el tipo de maquinaria que se requerirá, cómo y dónde se establecerán las vías de acceso, así como la forma de circulación de las mismas, los posibles impactos que se producirán en la superficie, entre otros aspectos que demuestren las implicancias de la actividad de exploración.*

Carencia de un lenguaje sencillo y comprensible. Como cuando se señala: *[...] lo que queremos puntualizar es que la exploración minera es una actividad tendiente a demostrar las dimensiones, la posición, las características minero lógicas existentes [...].*

- Escasa asistencia técnica para la población indígena. Principalmente las mujeres no entendieron las preguntas que les formularon.
- Información insuficiente sobre los posibles impactos. Indica que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) pone énfasis en su exposición en cuanto a que el impacto es mínimo como: *[...] la actividad de exploración es pequeña la que se va a hacer en estos momentos en Parobamba, es una actividad muy pequeña, muy acotada a un espacio de terreno también muy pequeño y que los impactos que van a generar esa actividad de exploración no van a ser significativos [...].*
- Falta de precisión de la ubicación de los componentes del proyecto de exploración. Señala que no se cuenta con un plano que permita *mostrar a los participantes el espacio físico que ocupará el proyecto y si este afectará lugares considerados de importancia para el pueblo indígena.*
- Falta de respuestas para preguntas relevantes. Afirma que el MINEM no dio respuestas a las preguntas planteadas por los participantes del taller informativo.
- Falta de imparcialidad del facilitador. Indica que el facilitador de la consulta a la comunidad Parobamba *desarrolló una labor carente de rol neutral*, que resaltó los beneficios y el poco perjuicio que la actividad produciría en el pueblo indígena.
- Falta de traducción del quechua al castellano para que los funcionarios comprendan lo expuesto por los participantes.
- Falta de mecanismos para evaluar la calidad del diálogo intercultural. La Defensoría advierte la necesidad de contar con un mecanismo efectivo para evaluar el nivel de comprensión de los participantes que determine si estos requieren de una mayor información, incluido en el plan de consulta previa.
- Insuficiente cooperación y coordinación entre el MINCU y el MINEM. Acota que es necesario que el MINCU adopte *medidas orientadas a que el MINEM mejore su desempeño* y que el MINEM muestre *diligencia para cumplir con los lineamientos que establece el MINCU.*

---

2. Informe N° 001-2016-DP/AMASPPI-PPI: Evaluación de la Etapa Informativa del Proceso de Consulta Previa al proyecto de exploración minera Aurora, Defensoría del Pueblo.

Las actividades extractivas son sin duda la principal razón que trajo la aprobación de la ley de consulta previa, recordemos que si bien el Estado peruano había firmado y ratificado el Convenio 169 de la OIT, este simplemente no se cumplía por lo que hubo una violación sistemática de un tratado internacional por más de diez años. Los trágicos sucesos de Bagua, forzaron la propuesta de aplicar la norma y el Estado, dos años después emitió la Ley 29785 y posteriormente su reglamento.

Sin embargo, el sector que tuvo y tiene más resistencia a aplicar la norma fue y es el Ministerio de Energía y Minas, no olvidemos que antes de la aprobación de los instrumentos de identificación de la norma a consultar, se trató de excluir a las comunidades campesinas de los procesos de consulta previa, aduciendo que no eran pueblos indígenas, porque muchos de ellos, asentados en la zona andina, “ya tenían celular”.

Fue progresivo finalmente como el MINEM acepta que las comunidades campesinas sean sometidas a procesos de consulta previa, incluso hoy siguen habiendo dificultades puesto que muchas comunidades campesinas no están inscritas en la base de Datos de Pueblos Indígenas, que en la práctica es la principal herramienta para verificar si una comunidad campesina o nativa es un pueblo indígena u originario.

La interpretación jurídica de acuerdo al principio pro-indígena, hace que entendamos que toda comunidad campesina y nativa es un pueblo indígena u originario, sin embargo, esta interpretación es constantemente restringida por las instituciones gubernamentales, recientemente el ente rector en materia de derechos de pueblos indígenas emitió el Decreto Legislativo N° 1360, precisando funciones exclusivas al Viceministerio de Interculturalidad para reconocer a un pueblo indígena u originario, lo que dejaría a muchas comunidades fuera de la Base de Datos Oficial y por tanto sin derechos colectivos.

Como se puede ver, las autoridades gubernamentales que implementan la consulta previa de actividades extractivas, están aún en deuda hacia promover un proceso claro y efectivo para que la participación de comunidades y pueblos, afectados en sus derechos por los impactos de estas actividades, puedan incorporar sus decisiones en las del Estado y beneficien sus proyectos comunitarios y mejoren su calidad de vida.

## **Consulta previa y explotación petrolera en un caso emblemático como Lote 192 de Loreto**

Desde los años 70, las comunidades indígenas de la Amazonía peruana, ubicadas en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón de la región Loreto, conviven con la exploración y explotación petrolífera. Primero a cargo de la empresa Occidental Petroleum Corporation of Perú (OXY), seguido por Petroperú y, hasta agosto de 2015, por Pluspetrol. En los territorios que pasaron a formar parte del Lote 192, se asientan cuatro pueblos indígenas: Achuar, Quechua, Kichwa-Urarina y Kukama.

Tras más de 40 años, dichas cuencas hidrográficas permanecen en situación de emergencia ambiental debido a que sus aguas presentan metales pesados e hidrocarburos totales (TPH), acumulando más de 2.000 pasivos ambientales y 92 zonas contaminadas por petróleo.<sup>3</sup> Áreas impactadas, adicionales a las declaradas por Pluspetrol en su Plan Ambiental Complementario (PAC), referidos a los impactos en: a) suelos impregnados con hidrocarburos; b) aire, provocado por la quema no controlada de hidrocarburos; c) agua contaminada, especialmente por el manejo de vertimientos sin tratamiento.

Esta realidad ha sido confirmada por los organismos estatales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA). Actualmente se ha continuado con la identificación de sitios impactados, buscando priorizar en 50 y no solo 32 lugares como propone el Estado, a fin de que sean atendidos por el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, administrado por el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), que cuenta con un capital insuficiente de 50 millones de soles para otros proyectos extractivos que han generado contaminación.

De otro lado, el reclamo reiterado de las comunidades por los daños sociales y ambientales, la titularidad de sus tierras y la compensación por el uso, así como el diagnóstico y tratamiento integral a su problemática socioeconómica; no han sido atendidos pese a las actas suscritas entre las federaciones y el Estado: Acta de Lima del 10 de marzo de 2015, Acta de Teniente López del 24 de septiembre de 2015, y Acta de José Olaya del 5 de noviembre de 2015.

En cuanto al proceso de consulta a las comunidades nativas del Lote 192, realizado por el Estado, pudo significar un avance en la atención de esta problemática socioambiental, pero no fue así. La forma en paralelo a la licitación internacional para su explotación concluyó de manera abrupta por decisión unilateral del Estado, formalizándose con el Decreto Supremo N° 027-2015-EM. Con ello, PerúPetro obtuvo la autorización de suscripción del contrato por dos años con la empresa Pacific Stratus Energy del Perú S.A.

Ante el fin del contrato temporal suscrito con Pacific Stratus Energy del Perú S.A., hoy, Frontera Energy Corporation, y el inicio de la negociación de un nuevo contrato para la explotación del Lote 192, por 30 años; las comunidades directamente afectadas por el historial de contaminación, aunado a la desidia de las autoridades y a la violación a su derecho a la consulta previa, reclaman un nuevo proceso.

Así, en abril de 2017 las federaciones FEDIQUEP, FECONACO y OPIKAFPE presentaron al MINEM su solicitud, lo cual fue rechazado por el Ministerio, las federaciones FEDIQUEP y FECONACO, apelaron esta decisión.

---

3. Recuperado de: <<https://bit.ly/21xpwuB>>.



Si bien el MINCU declaró en última instancia administrativa improcedente el pedido de consulta previa, establece que de iniciarse la aprobación de una nueva medida en el ámbito del Lote 192, el MINEM deberá analizar si corresponde implementar un nuevo proceso de consulta previa, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT. No obstante, en las reuniones con los representantes del Estado, las Federaciones manifestaron su decisión de que la consulta previa se lleve a cabo ante cualquier negociación de un nuevo contrato sobre la explotación del Lote 192.

Aunque el Estado peruano haya suscrito acuerdos con las federaciones indígenas, en más de tres oportunidades, desde marzo de 2015, poco ha atendido sus legítimas demandas. Prima la falta de voluntad política del respeto y protección de los derechos indígenas que, en buena cuenta, corresponde a los derechos de la ciudadanía a contar con políticas de desarrollo responsables con el medioambiente y la vida de las personas.

Finalmente, después de diversas negociaciones con el Estado actualmente se está en las negociaciones para construir un plan de consulta, el MINEM se comprometió recientemente a dar inicio a las siguientes etapas de la consulta, con el compromiso de consultar con las comunidades en su mayoría representadas por FEDIQUEP, FECONACOR (antes FECONACO), y OPIKAFPE; esto puesto que, existen otras organizaciones en minoría, con las que el Estado viene negociando de manera paralela. Por tanto, MINEM realizará la consulta previa antes de entregar el lote a un nuevo operador, a su vez, se acordó que se discutirá el contenido del plan de consulta *in situ* es decir en una comunidad nativa, para asegurar la participación de los sujetos de derecho.

## Impactos de la exploración minera en la selva de Cajamarca

Las comunidades nativas de Supayaku y Naranjos están conformadas por miembros del pueblo indígena Awajún, ubicadas en la provincia San Ignacio, región Cajamarca. Los territorios que habitan desde tiempos ancestrales poseen *bosques montanos* complejos llamados “bosques nublados”, en los que se desarrolla una exuberante vegetación de árboles, arbustos, lianas, parásitas, epifitas y orquídeas. Allí alberga una fauna diversa y con gran cantidad de endemismos.<sup>4</sup> Estas comunidades viven, principalmente, de la agricultura, pesca y caza de animales del bosque; el respeto a la naturaleza es fundamental en su espiritualidad, en sus relaciones y en su cotidianeidad. Para el pueblo Awajún, las cataratas, los cerros y ríos son sagrados; romper la armonía de convivencia es poner en riesgo su propia existencia como pueblo originario. Supayaku y Naranjos son comunidades colindantes del mismo pueblo indígena, el Awajún, cuyo límite natural es el río Chirinos.

---

4. Recuperado de Fe de Paz: <<https://bit.ly/2Z14IXz>>.

En el territorio que administrativamente pertenece a Naranjos, el Estado otorgó más de 10 concesiones mineras a la empresa Exploraciones Águila Dorada S.A.C., para ejecutar el proyecto de exploración “Yagku Entsa” (Quebrada amarilla, en lengua awajún) sobre un yacimiento de oro y cobre ubicado en la cabecera de la cuenca del río Chirinos y un área de influencia aproximada de 140 hectáreas. El 25 de marzo de 2012, Águila Dorada S.A.C. solicitó la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), y el 6 de septiembre de 2013, mediante Resolución Directoral N° 229-2013 MEM/DGM, el MINEM formaliza la aprobación del proyecto y autoriza el inicio de las actividades en territorios de la comunidad de Naranjos.

La comunidad Supayaku no fue considerada como zona de influencia por el proyecto minero, pese a que su territorio se encuentra próximo al proyecto y se ubica donde nacen varios afluentes del río Chirinos, principal fuente de agua de dicha comunidad (y de Naranjos). Tampoco se le consultó sobre la aprobación de la DIA ni la autorización de operaciones exploratorias en sus territorios. Resaltamos que, aunque un grupo de dirigentes de Naranjos aprobó dicho ingreso bajo un acuerdo de compensación económica, su población no fue incluida. Se simuló el acto con una reunión y un taller informativo que la empresa realizó con las autoridades comunales.

La situación generó tensión entre ambas comunidades y un gran descontento con el Estado, pues la población siente que sus derechos no fueron respetados y consideran que el proyecto amenaza la integridad de sus territorios y medios de vida. El 6 de noviembre de 2013 la comunidad de Supayaku interpuso una demanda Constitucional de Amparo contra el MINEM por haber autorizado el proyecto “Yagku Entsa”, violando su derecho a la consulta previa. Dicha demanda se siguió en primera instancia ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

En noviembre de 2014, aparecieron peces muertos en el río Chirinos, situación que alarmó aun más a la población. El resultado de las pruebas realizadas arrojó que el agua contenía fenoles y aceites grasos por encima de los niveles permitidos, poniendo en riesgo la vida acuática y de las personas. Dicho acontecimiento fue dado a conocer al juzgado que llevaba el caso.

El 2 de agosto de 2016, la demanda obtuvo una resolución favorable para la comunidad, ordenando al juzgado competente que se suspenda cualquier actividad minera hasta que se cumpla con **realizar la consulta previa, libre e informada a la comunidad de Supayaku**. Esta sentencia fue un precedente importante en el ámbito nacional: era la primera demanda de amparo por consulta previa en minería declarada favorable para un pueblo indígena, el pueblo Awajún de Cajamarca. El proceso continuó, ya que el MINEM apeló dicha sentencia, hasta que el día 10 de diciembre 2018, el Quinto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, volvió a expedir sentencia declarando FUNDADA la demanda de amparo interpuesta por Supayaku y su Organización Fronteriza Awajún de Cajamarca (ORFAC), contra el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

Cabe resaltar que en esta nueva sentencia, como consecuencia de haberla declarado fundada nuevamente, el juez dispone la suspensión inmediata de los efectos de la Resolución Administrativa que aprobó el Proyecto “Yagku Entsa” en 2013, así como dispone la suspensión inmediata de las actividades de exploración minera, hasta que el MINEM tome medidas para determinar su viabilidad, previa aplicación del derecho a la consulta previa que le asiste a la Comunidad Awajún de Supayaku y a los pueblos indígenas que pudiesen ser afectados.

A partir del caso descrito, reivindicamos la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas u originarios como un derecho colectivo tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT. La consulta no puede ser reducida a un mero trámite administrativo, por razones de derechos fundamentales y también porque traicionaría la confianza que como Estado quieres reconstruir, la consulta tampoco debe ser vista como una traba para boicotear la inversión nacional, por el contrario, es una oportunidad para que las políticas públicas de interculturalidad tengan sentido en la construcción de un Estado con diversas culturas y la oportunidad para que el desarrollo nacional que quiera implementar el Estado, cuenten con la participación e incorpore las decisiones de los pueblos indígenas.

### **Procesos de consulta por mandato judicial**

Es necesario mencionar que a pesar de los esfuerzos de cierto sector gubernamental el marco normativo de la consulta previa es, en gran medida, desfavorable para los pueblos indígenas del Perú. Por ello, se exige el respeto del Convenio 169 de la OIT, para complementar la defensa de los derechos de los pueblos indígenas a partir de acciones judiciales.

En ese sentido, la única consulta implementada por mandato judicial es la referida a las autorizaciones del proyecto Hidrovía Amazónica, en donde el acta de consulta dejó abierta la posibilidad de realizar un proceso de consulta del Estudio de Impacto Ambiental (EIA); siempre que advierta sobre impactos significativos en las comunidades. Cabe precisar que fue cuestionada por la insuficiente información propalada durante el proceso.

En el caso del Lote 116, de hidrocarburos, se obtuvo una sentencia favorable en 2017 que, por primera vez, declaró nulos los actos no consultados en el país. La decisión pretende inaplicar la Décimo Quinta Disposición Final y Transitoria del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, que excluye de la consulta a los pueblos indígenas sobre la construcción de infraestructura para servicios públicos. El Estado a través del MINEM y de Perúpetro S.A. interpuso un recurso de apelación. La sentencia final ratificó la suspensión de la vigencia del contrato de licencia de exploración y explotación del Lote 116, y la postergación de las actividades *hasta que se realice y culmine un debido procedimiento de consulta previa*.

En minería, el emblemático caso Supayaku, revisado anteriormente, obtuvo en 2016 la primera sentencia favorable al derecho de consulta previa de los pueblos

indígenas en minería metálica. Existen más de 30 acciones judiciales sobre consulta previa y consentimiento en trámite, interpuestas por la sociedad civil que cuestionan las decisiones del Estado en materia de consulta previa. No olvidemos que el Estado peruano violó sistemáticamente el Convenio 169 de la OIT, vigente desde 1995, y no fue hasta el 2012 que recién empezó a implementar proceso de consulta previa, por tanto en muchos procesos antes y después de publicada la ley de consulta previa se exige el cumplimiento de los actos administrativos no consultados.

### **Procesos de consulta sobre las áreas naturales protegidas**

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP), establece que se deben consultar los actos más importantes sobre las ANP. La implementación de consultas en materia de ANP es previa a la aprobación de la Ley de consulta, aunque como lo mencionamos el Convenio 169 de la OIT es vinculante desde 1995. Sin embargo, es necesario precisar, que a partir de la aprobación de esta Ley, se han realizado las siguientes consultas: dos para la Categorización de ANP, tres para propuesta de creación de Áreas de Conservación Regional (ACR), y dos sobre Planes Maestros (elaboración o modificación).

Recordemos que el primer proceso de consulta previa que se sometió a la ley de consulta previa, fue la creación de ACR-Majjuna- Kichwa, que a pesar que era una iniciativa del mismo pueblo Majjuna para darle mayor protección a su territorio, el proceso de consulta tuvo ciertos inconvenientes, puesto que un grupo de comunidades Kichwas se sintió excluida de proceso y demandó también la protección de su territorio y que se les consulte. El gobierno regional de Loreto fue el ente promotor, iniciando el proceso en junio del 2013 y concluyendo con el DS 008-2015-MINAM que reconoce el Área de Conservación Regional Majjuna Kichwa, recién en junio del 2015.

Este primer proceso evidencia la complejidad que puede generar el proceso de consulta previa, en tanto que es un caso donde todos los actores y sujetos del proceso están de acuerdo y es más son los impulsores para creación de una área protegida, pero cuando no son claras las herramientas pueden generar confusión respecto al procedimiento. Esto generó que el ente rector, en materia de consulta previa, promueva instrumentos que generen mayor certeza sobre el procedimiento. En ese sentido solo la experiencia en el campo, puede permitirle al Estado-nación, unitario transitar a un Estado intercultural, donde verdaderamente se cumplan los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

## Procesos de consulta sin perspectiva de género

A ocho años de aprobada la ley de consulta previa, la participación de las mujeres en los procesos de consulta previa realizados ha sido muy limitada. No solo se aprecia bajos niveles de asistencia sino que en los registros y resultados de las consultas no se recoge sus aportes.

La Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), denunció la asimetría en varios procesos de consulta realizados: “en el proceso de consulta del Lote 195, en la etapa del diálogo, solo participó una mujer frente a 11 hombres. Igualmente, en el Lote 175, en la misma etapa participaron dos mujeres y 14 hombres. En la consulta del Proyecto Minero de Exploración Toropunto, se observa que en el taller informativo participaron 14 mujeres y 36 hombres. En la etapa de evaluación interna de la comunidad campesina de Parobamba, participó una mujer y 14 hombres (Proyecto Minero Aurora) (ONAMIAP 2016: 128)”.

Si bien han participado en las reuniones de preparación, información, evaluación interna y diálogo, su intervención se limita a su presencia física. Además, según las propias mujeres, son los hombres quienes conversan sobre los acuerdos; si las mujeres asisten es por invitación de los dirigentes hombres, y si logran tomar la palabra y realizan propuestas, mayormente sus opiniones no son consideradas.

Es decir, no se llega a sostener una participación activa de las mujeres. ONAMIAP, la organización de mujeres indígenas más importante, también recalca que las mujeres no sean reconocidas como comuneras calificadas por algunas comunidades, imposibilitando su participación oficial en las consultas, pero sobre todo vulnerando sus derechos colectivos inherentes a su condición como parte de un pueblo indígena.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre Discriminación contra la Mujer, que llegó a Lima para investigar sobre la situación de las mujeres peruanas, sostuvo en su informe final el incumplimiento de manera regular de la consulta previa, e incluso, cuando esta se llevaba a cabo no se respetaba la paridad entre hombres y mujeres a ser consultados.<sup>5</sup>

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha incorporado como propuesta la perspectiva de género a la consulta previa en tanto política pública oficial del Gobierno peruano, pero la ley no tuvo en consideración, en ninguno de sus acápite ni el enfoque de género ni la necesaria participación de las mujeres indígenas. En su momento, el MIMP realizó esfuerzos para la incorporación del enfoque de género y el uso de un lenguaje inclusivo:

---

5. Naciones Unidas. Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer. Informe final de visita in loco a Perú, visitado 19 de setiembre de 2014. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VCJR5p>>.

Si bien la norma aprobada sobre consulta previa no hace referencia explícita al enfoque de género o a la participación de las mujeres indígenas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 del Convenio 169, el Tratado, y por tanto, la Ley de Consulta Previa, debe aplicarse sin discriminación a los hombres y mujeres de los pueblos indígenas. La no discriminación es un principio reconocido por la normativa nacional (Constitución Política y Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres- Ley N° 28983, entre otras), así como por otros tratados internacionales de derechos humanos.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas Transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas, tras la misión al Perú realizada del 10 al 19 de julio de 2017, señaló en un reciente informe que “El Grupo de Trabajo destaca la importancia de asignar recursos suficientes para garantizar la participación informada de los pueblos indígenas en esos procesos, en particular, mediante la prestación de asistencia jurídica y técnica, y de que se otorgue especial atención a la inclusión de las mujeres, que de lo contrario podrían quedar excluidas de los procesos de consulta.”<sup>7</sup>

Si bien existe responsabilidad del Estado en materia de ausencia de políticas que garanticen la participación de las mujeres en los procesos de consulta previa, cabe acotar que en muchas ocasiones se incluye a una o dos representantes mujeres en una delegación de pueblos indígenas, solo de manera simbólica. Su representación no evita el escenario asimétrico en relación con las tomas de decisiones. Estas se dan en materia de espacios y cargos de decisión, y en reconocimiento de las mujeres como titulares en las comunidades nativas y campesinas, excluyéndolas de los procesos de toma de decisiones.

Las mujeres indígenas tienen un enfoque de sus territorios diferente al de los varones, el cual debe ser valorado y considerado plenamente en los procesos de consulta previa, pues contribuyen a defender los intereses de los pueblos originarios con una lógica y racionalidad distinta. Recordemos que ellas viven el día a día de sus familias y comunidades y gestionan su soberanía alimentaria. En los Andes disponen de áreas de pastoreo, recojo de plantas medicinales, plantas tintóreas y leña. En la Amazonía el bosque es su vida: peces, alimentos, plantas medicinales, tintes naturales y semillas para realizar trabajos de artesanía.

Sin embargo, coexiste un sesgo de género en relación con la aplicabilidad de la Ley de Consulta Previa. Por lo que sería necesario incluir al MIMP en una comisión de revisión del reglamento, además de implementar medidas que garanticen la incorporación cuantitativa y cualitativa de las mujeres, con los servicios que requieran, para así tomar decisiones paritarias.

---

6. Recuperado de ONAMIAP: <https://bit.ly/2GgjkFw>.

7. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú; N° 67 p. 15.

## **Comisión Multisectorial de Implementación del Derecho a la Consulta**

El Reglamento de la Ley de Consulta Previa aprobado por Decreto Supremo N° 001- 2012-MC, en su Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final, dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) deba crear una comisión multisectorial con el objeto de dar seguimiento a la aplicación del derecho a la consulta previa.

El 26 de febrero de 2013, en cumplimiento de dicho mandato, se publicó el Decreto Supremo N° 021-2013-PCM que crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta, la cual fue adscrita a la PCM. La Comisión debía estar presidida por un representante de la PCM, 14 viceministros, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y uno de la Asociación Nacional de Municipalidades. Al Viceministerio de Interculturalidad del MINCU se le asignó la Secretaría Técnica.

En el marco de su plan de trabajo, la Comisión Multisectorial podía convocar a expertos en temas de pueblos indígenas, así como a las mismas comunidades. Esta Comisión debía instalarse hasta 15 días hábiles después de la publicación de la norma; el reglamento debía ser aprobado hasta en 30 días calendarios después de instalada.

La norma estableció tres funciones precisas para la Comisión Multisectorial:

- Evaluar las políticas gubernamentales orientadas a implementar la Ley de Consulta y su Reglamento.
- Proponer normas y políticas orientadas o mejorar las herramientas e instrumentos que faciliten los procesos de consulta, así como el marco normativo en torno a la consulta previa.
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las organizaciones indígenas, el sector privado y la sociedad civil para el cumplimiento de los “objetivos mencionados”.

El 24 de julio de 2016, se publicó el Decreto Supremo N° 052-2016-PCM que modifica la norma que crea la Comisión Multisectorial, para reducir su objeto al seguimiento de la implementación de los acuerdos logrados en los procesos de consulta. La Comisión pasó a depender del MINCU, el cual la preside y, su Secretaría Técnica, recae en la Dirección de Consulta Previa de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, del mismo ministerio.

A partir del nuevo objeto de la Comisión, sus funciones se redefinen de la siguiente manera: realizar el seguimiento de la implementación de los acuerdos, proponer criterios orientadores para la implementación, elaborar una propuesta de reglamento interno y emitir un informe técnico anual sobre sus acciones. La norma incrementó los representantes del Ejecutivo de 15 a 22.

Aun con ello, la Comisión ha tenido un funcionamiento muy limitado. Según el Oficio N° SS86-2018-DGPI-VMI/MC del 17 de abril de 2018, emitido por la Di-

rectora General de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, en respuesta a un pedido de información de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Multisectorial se reunió solo tres veces. En ninguna participaron los representantes de los pueblos indígenas. Al oficio se adjuntan solo las dos primeras actas, sin explicar por qué no se adjunta la tercera.

## Conclusiones

Respecto a este breve recuento sobre la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada, podemos señalar que el Estado actual no logra implementarlo de acuerdo a los estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos. La consulta previa se ha ido desnaturalizando, a pesar de los esfuerzos de algunos pocos funcionarios públicos, convirtiéndolo en algunos casos en *mero trámite* para conseguir la denominada “licencia social” por parte de los proyectos principalmente extractivos (minería, hidrocarburos e infraestructura).

En el caso de otro tipo de actividades como Áreas Naturales Protegidas, donde aparentemente no habría dificultades, estas finalmente aparecen, puesto que las comunidades no cuentan con información suficiente para saber sobre este relativamente nuevo derecho que permite oír su voz.

En el caso de consultas previas de políticas públicas nacionales, las organizaciones indígenas nacionales tienen dificultades para establecer sus prioridades respecto a lo que precisan que se les consulte, mientras el Estado avanza de acuerdo a sus necesidades, y esto da como resultado procesos de consulta muy deficientes.

Todo esta problemática la podemos resumir en que el actual diseño del Estado peruano, su estructura y organización político-administrativa, lleva en su ADN la lógica de un Estado monocultural, que no permite en su mismo diseño una verdadera relación intercultural con los más de 55 pueblos indígenas y diez mil comunidades campesinas y nativas, propietarios y poseedores de más del 40% del territorio nacional. La implementación de la consulta previa, finalmente ha puesto a prueba los límites del actual Estado nación, unitario y preciso transitar a un nuevo Estado que pueda afrontar la diversidad cultural con justicia social.

## Bibliografía

Anaya, James

2014 “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas. Naciones Unidas. Documento: A/HRC/27/52/Add.

Asamblea Nacional Naciones Unidas

2018 “Informe del Grupo de Trabajo sobre

la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú”. 9 de mayo. Documento: A/HRC/38/48/Add.2. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VFh3cd>>.

Defensoría del Pueblo, República del Perú.

2016 “Informe N° 003-2016-DP/AMAS-PPI-PPI sobre el proceso de consulta previa del proyecto de exploración mi-



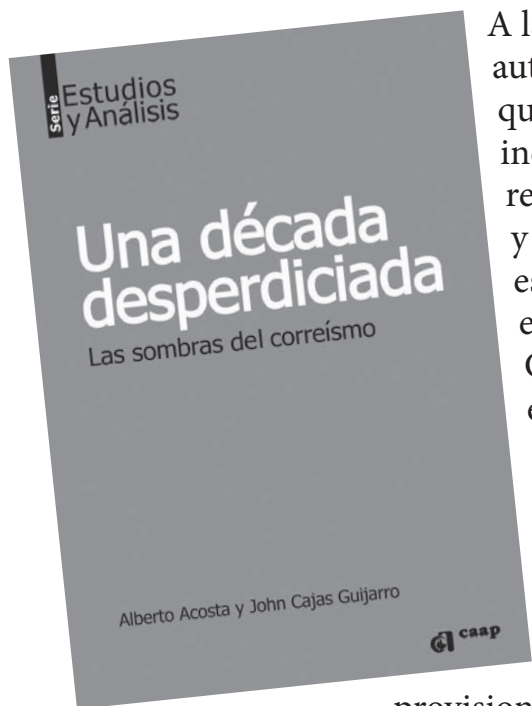
- nera La Merced". 5 de febrero. Lima. Recuperado de: <<https://bit.ly/2luHaim>>.
- Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer.
- 2014 "Informe final de visita *in loco* a Perú, 19 de septiembre de 2014". Recuperado de: <<https://bit.ly/2lr5JN4>>.
- Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- 2018 *Informe Alternativo 2018 Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. (Coords.) Hallazi, Luis y Bravo, Juliana. Lima. Recuperado de: <<https://bit.ly/2VKEWk>>.
- Rodríguez, César.
- 2012 *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá.

PUBLICACIONES

CAAP

## Una década desperdiciada Las sombras del correísmo

Alberto Acosta • John Cajas Guijarro



A la pregunta central de los autores de este libro: ¿por qué no se dio la tan ansiada e indispensable transformación? responden con fundamentos y datos: “que el Ecuador, especialmente en términos económicos, no se transformó”. Como en otras épocas, con el nuevo *boom* petrolero, el gobierno de la década de R. Correa, concluyó con un estratosférico desequilibrio, abultada brecha de la balanza comercial, una inmensa deuda pública, sin

provisiones para el futuro; bastante cerca de la inviabilidad o de la “enfermedad holandesa”, como señalan los autores.

**CAAP** Serie Estudios y Análisis  
ISBN 978-9942-963-40-6  
258 pp.

# Una Consulta Inconsulta

## El caso del TIPNIS. Bolivia<sup>1</sup>

Alberto Acosta, Shanon Biggs,  
Fátima Monasterio, Enrique Viale

*Para garantizar los Derechos Humanos  
es necesario reconocer y aplicar efectivamente  
los Derechos de la Madre Tierra.*

**Presidente Evo Morales**, discurso inaugural  
Conferencia Mundial de los Pueblos  
Tiquipaya, Cochabamba, 2010

*El texto de este artículo ha sido extraído del Informe del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza, documento proveniente de una solicitud expresa de los pueblos que habitan el territorio del Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Luego de visitas de campo, lectura de documentos, entrevistas con pobladores y dirigentes locales, así como de otros entendidos en la problemática, la Comisión emitió un pronunciamiento que lamentablemente no fue contrastado con la opinión gubernamental, por ausencia de esta.*

*Luego de relatar los diversos momentos históricos de la región y señalar los impactos no solo en la riqueza biodiversa y natural del Parque, sino sobre todo en la reproducción social y cultural de los pueblos, se enumeran las múltiples acciones de rechazo a la construcción de una moderna vía que atraviesa el territorio, incluyendo dos caminatas nacionales hasta la capital La Paz (prácticamente atravesando todo el territorio del país), y que dejaron decenas de heridos y detenidos sin fórmula de juicio, se impuso un proceso de Consulta, que duró varios días, en el que, según la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Asamblea Permanente, se evidenciaron numerosas irregularidades y vulneraciones a los estándares de la Consulta Previa. Se vulneraron los derechos de los pueblos, su derecho a la vida y a existir según su propia visión del mundo.*

### **TIPNIS: su ubicación y características principales**

El Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), es considerado la región más biodiversa de Bolivia, alberga en su interior una diversidad ecosistémica y de especies de incalculable valor.<sup>2</sup> Desde el subandino y piedemonte,

- 
1. Este texto proviene del Informe de 44 páginas de la Comisión del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza sobre el caso Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS – Bolivia), 16 de enero del 2019, disponible en <https://tipnisbolivia.org/2019/01/16/informe-de-la-comision-del-tribunal-internacional-de-derechos-de-la-naturaleza-sobre-el-caso-territorio-indigena-y-parque-nacional-isiboro-secure-tipnis-bolivia/>. Sus autores forman parte de la Comisión que visitó el TIPNIS en agosto del 2008: Shanon Biggs (EEUU), Enrique Viale (Argentina) y Alberto Acosta (Ecuador), a quienes se sumó Fátima Monasterio (Bolivia), con un aporte importante para completar la elaboración del informe mencionado.
  2. SERNAP, Subcentral TIPNIS. 2002. Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sé-

—que forman uno de los complejos de bosques prístinos más grandes del país—,<sup>3</sup> hasta la Sabana Inundable, representan una importancia vital para la regulación hídrica regional y nacional y otorgan un sinnúmero de servicios ambientales.<sup>4</sup> El TIPNIS se encuentra en una zona de transición entre la Cordillera de los Andes y la Amazonia, lo que explica su alto grado de endemismo pero también le convierte en una zona de muy alta fragilidad y de necesaria protección estricta.

El TIPNIS fue declarado Parque Nacional el año 1965 bajo las siguientes consideraciones:

Que en las provincias del Chapare y Moxos de los Departamentos de Cochabamba y Beni respectivamente, el Estado posee áreas que por su particular belleza, ubicación, topografía, riqueza en flora y fauna, merecen ser mantenidas como reservas vírgenes.<sup>5</sup>

En 1990 como resultado de la histórica Marcha por la Dignidad y la Vida que protagonizaron los pueblos indígenas desde la Amazonía a la altiplánica ciudad de La Paz, el entonces presidente Jaime Paz Zamora reconoció el área como Territorio Indígena de Mojeños, Yuracaré y Tsimane, adquiriendo con ello una doble categoría de protección.<sup>6</sup>

El 2001, como parte de una acción concertada entre las organizaciones indígenas y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), se categorizó el Parque Nacional y Territorio Indígena en tres zonas:

1. Zona núcleo, caracterizada por su extrema protección debido a que se constituye en la región más conservada del TIPNIS y por ello de mayor biodiversidad en lo que respecta a los ecosistemas que forman parte del territorio.
2. Zona de uso tradicional destinada a las actividades de cacería, pesca, recolección y uso doméstico de los recursos por parte de las familias indígenas.
3. Zona de uso sostenible de la tierra, que permite proyectar los planes de desarrollo comunitario en base a planes a largo plazo de manejo que asegura la vitalidad del territorio.

cure. “La mayor superficie conservada de los bosques amazónicos pre-andinos y de las sabanas inundables de los Llanos de Moxos se halla en el TIPNIS.” (p. 15).

3. SERNAP, Subcentral TIPNIS. 2002. Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuire. “La vegetación de la parte alta del TIPNIS forma uno de los complejos de bosques prístinos más grandes del país.” (p. 55).
4. Defensoría del Pueblo. 2011. Informe Defensorial respecto a la violación de los derechos humanos en la Marcha Indígena. “Zona de elevada biodiversidad, refugio pleistocénico y parte del corredor internacional Vilcabamba-Amoró, además de ser naciente de las principales cuencas hidrográficas que determinan el sistema hidrológico y donde se adscriben los bosques reguladores del escurrimiento de las aguas en la llanura y también del clima de los valles como grandes extensiones de zonas húmedas, pantanos y ciénagas que cumplen un papel importante en el funcionamiento hidrológico regional.” (p. 4).
5. Decreto Ley N° 7401 de 22 de Noviembre de 1965.
6. Decreto Supremo 22610 del 24 de septiembre de 1990.

## Proyecto carretero Villa Tunari-San Ignacio de Moxos

En la Amazonía Sur boliviana, un proyecto carretero –en parte ya construido– impulsado por el Estado Plurinacional de Bolivia que pretende atravesar y afectar los espacios de vida de los pueblos Mojeño, Tsimane y Yuracaré del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuire. La intención gubernamental de construir una vía que conecte los departamentos de Cochabamba y Beni, atravesando el TIPNIS, no es nueva.<sup>7</sup> A pesar de conocer los efectos negativos que traería aparejada la carretera y de la resistencia a la misma, esta iniciativa se mantiene.

El mismo Decreto Ley que creó el Parque Nacional (1965) en sus considerandos manifiesta que se podría poner en serio peligro su integridad “por la construcción de un camino siguiendo el borde del piedemonte y por la colonización.”<sup>8</sup>

Asimismo, el Plan de Manejo del TIPNIS de 2002 expresa:

Las propuestas existentes en torno al camino no disponen de ninguna base técnica que permita definir su viabilidad o dimensionar los impactos y efectos ambientales y socio-culturales que tendría. El trazado propuesto tiene como principal criterio el unir los dos puntos extremos de la penetración caminera en el TIPNIS (y Santo Domingo), hecho que lo inviabiliza técnicamente.

La creación del área protegida, aún sin gestión, surgió como una respuesta a los planes de colonización acompañada de la apertura caminera del piedemonte amazónico, hoy conservado en el TIPNIS.<sup>9</sup>

Haciendo caso omiso de estas advertencias, el año 2006 el proyecto fue retomado en la primera gestión del presidente Morales, con la aprobación de la Ley 3477 que declaró de prioridad nacional y departamental su construcción. En agosto de 2008, se adjudicó el proyecto vial Villa Tunari–San Ignacio de Moxos a la empresa brasileña OAS Ltda. con financiamiento mayoritario del gobierno de la República de Brasil, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), concretado hacia el año 2011.

La Constructora OAS Ltda. subcontrató a la empresa boliviana Constructora Nacional CONNAL para realizar el diseño y estudios destinados a la construcción de la carretera Villa Tunari–San Ignacio de Moxos. Las empresas dividieron los estudios de factibilidad, evaluación de impacto ambiental y diseño final en tres tramos: Villa Tunari–Isinuta; Isinuta–Monte Grande y Monte Grande–San Ignacio de Moxos.

- 
7. Defensoría del Pueblo. 2011. Informe Defensorial respecto a la violación de los derechos humanos en la Marcha Indígena. Desde hace varias décadas se ha planteado la necesidad de construir carreteras que vinculen al departamento del Beni con otros del país.
  8. Decreto Ley Nº 7401 de 22 de Noviembre de 1965.
  9. SERNAP, Subcentral TIPNIS. 2002. Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuire. p. 42.

La citada división fue aprobada por la ABC, ignorando las recomendaciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y del Viceministerio de Transporte como Organismo Sectorial Competente en sentido de que se debería considerar la integralidad de todo el proyecto.<sup>10</sup>

A pesar de que el Documento Base de Contratación sobre el que se adjudica el contrato de construcción de la carretera y el contrato de préstamo para su financiación, consideran el proyecto como un solo tramo a partir de Villa Tunari hasta San Ignacio de Moxos, las Licencias Ambientales y los Estudios de Impacto Ambiental fueron emitidos por tramos. Así, en 2010 se emitieron las licencias ambientales de los tramos I y III, con base a Estudios de Impacto Ambiental, iniciándose con ello la construcción de la carretera en sus dos extremos.

Según testimonios, todas las acciones gubernamentales descritas, no tomaron en cuenta las reiteradas y sistemáticas decisiones de la Subcentral del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore que rechazaba la construcción de la carretera que atraviesa su “Casa Grande”.<sup>11</sup>

En mayo de 2012, el gobierno boliviano rescindió el contrato con la empresa OAS, argumentando que no estaba cumpliendo con los plazos establecidos para la construcción de los tramos I y III de la carretera.

El año 2016 fue concluido el tramo I con una extensión de 47.30 km. desde Villa Tunari hasta Isinuta en el extremo sur del Parque Nacional Isiboro Sécore, en la zona de colonización. La vía fue hecha bajo modalidad de contratación directa por la Empresa Boliviana de Construcción (EBC) y la Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI).<sup>12</sup>

Actualmente el tramo III al norte del TIPNIS se encuentra en construcción a cargo de la Fuerza Binacional de Ingeniería Social Bolivia Venezuela. Según una inspección recientemente realizada, la carretera ya está consolidada hasta Monte Grande y desde allí hasta Santo Domingo –al interior del Territorio Indígena y Parque Nacional– los trabajos se encuentran en ejecución.

El Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental –realizado en 2010 por la Consultora Connal SRL para la empresa OAS de Brasil– establecía que el tramo solo se extendería fuera del TIPNIS: Monte Grand–San Ignacio de Moxos. Sin embargo, el 27 de junio de 2015, el vicepresidente Álvaro García Linera inspeccionó las obras de construcción y afirmó que la carretera a iniciarse tendría el siguiente

---

10. Defensoría del Pueblo. 2011. Informe Defensorial respecto a la violación de los derechos humanos en la Marcha Indígena. Disponible en: <[https://tipnisboliviaorg.files.wordpress.com/2018/07/informe\\_defensorial\\_intervencion\\_marcha\\_indigena-tipnis-2011.pdf](https://tipnisboliviaorg.files.wordpress.com/2018/07/informe_defensorial_intervencion_marcha_indigena-tipnis-2011.pdf)>.

11. Tamburini, L. (2018). Territorio, libre determinación y autonomía indígena en el TIPNIS. *Cuestión Agraria* (4), pp. 39-65.

12. Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB). Informe de Verificación de la Consulta realizada en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro – Sécore. Disponible en <<http://www.tipnisesvida.net/informeFIDH.pdf>>.

diseño: San Ignacio de Moxos–Monte Grande (81.42 km), Monte Grande–Río Sécore–Santo Domingo (48.3 km), con una extensión total de casi 130 km. Estos últimos 48.3 km avasallan el Territorio Indígena y Parque Nacional, sin que se conozca la existencia de un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental que haya incorporado este segmento.

## Impactos de la carretera

Son diversas las personas y las organizaciones que han advertido sobre los impactos negativos que ocasionaría el desarrollo del proyecto carretero Villa Tunari–San Ignacio de Moxos sobre la biodiversidad del TIPNIS y la vida misma de los pueblos indígenas que allí habitan.

El año 2002, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas de Bolivia y las organizaciones indígenas determinaron que, los planes nacionales de desarrollo vial no debieran imponer una vinculación que esté en contraposición a la categorización y zonificación del Área Protegida, debido a que pondría en riesgo la conservación y viabilidad del TIPNIS en tanto Parque Nacional y espacio de vida indígena. En ese sentido concluyó:

Conscientes de que la construcción del camino tendría efectos e impactos negativos claros sobre los objetivos de conservación del TIPNIS y sobre su propia viabilidad como TCO (Tierras Comunitarias de Origen) y como espacio de vida indígena (ampliación del frente de colonización a todo el espacio de piedemonte, el aumento de la explotación ilegal de madera y de otros recursos presentes en el TIPNIS, posible reactivación de la explotación del Bloque petrolífero del Sécore) y de la propia limitación de sus capacidades de control territorial, los titulares de la TCO y el SERNAP se han opuesto a la construcción del camino. (Plan de Manejo TIPNIS, 2002, p. 42, 4to párrafo).

El año 2011, la Evaluación Ambiental Estratégica para el Desarrollo Integral Sustentable del TIPNIS (que no se debe confundir con el estudio de impacto ambiental que no se ha realizado), elaborada por el SERNAP dependiente del Ministerio de Medioambiente, enunció que esta política de integración vial significaría la “pérdida de biodiversidad, de funciones ambientales integradas y la pérdida de ecosistemas y de hábitats apropiados que sufrirán tanto los pueblos indígenas como el pueblo boliviano en general. Así mismo, activará y acelerará significativamente otras políticas: incremento de planes de colonización; exploración/explotación hidrocarburífera; así como la ampliación del aprovechamiento de los recursos naturales.”<sup>13</sup>

---

13. Evaluación ambiental estratégica para el desarrollo integral sustentable del TIPNIS, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2011, p. 266, 3er. párrafo.

## Aumento de la colonización y deforestación

En el sur del TIPNIS existe un área denominada “área de colonización”, y que proviene de una ola de migración y ocupación espontánea, surgida en la segunda mitad del siglo XX por parte de pobladores andinos –quechuas y aymaras<sup>14</sup> cuya vida se desenvuelve en base a la economía de producción de la hoja de coca.

La presencia de los colonizadores supuso, desde el inicio, la generación de conflictos con los pueblos indígenas. El Decreto Supremo de 1990, estableció la necesidad de fijar una “línea roja” para frenar el avance de la colonización sobre el Territorio Indígena y Parque Nacional. Una primera delimitación se dio el año 1994, acordada entre la Subcentral del TIPNIS –como organización representativa legítima de los tres pueblos que habitan el Territorio Indígena– y las federaciones cocaleras del Trópico de Cochabamba. La delimitación definitiva concluyó el año 2009, luego del proceso de saneamiento de tierras, desde entonces la zona es conocida como “polígono siete”.

Según datos del Plan de Manejo (2002), el espacio ocupado por la población colona abarcaba unas 92.000 hectáreas. Según datos del INRA (2011), luego del saneamiento se consolidaron 96.376<sup>15</sup> dentro del Parque Nacional bajo la modalidad de propiedad individual y por tanto dejaron de formar parte del Territorio Indígena; datos recientes (Colque, 2018), el “polígono siete” abarca cerca de 123.000 hectáreas de tierras ocupadas por más de medio centenar de comunidades o sindicatos de campesinos cocaleros. Esta información sugiere una evidente expansión de la colonización hacia el interior del TIPNIS.

La ampliación anual de la frontera agrícola avanza sobre las áreas forestales y produce un crecimiento también anual de las áreas desboscadas. Estudios recientes indican que el TIPNIS perdió 46.000 hectáreas de bosque entre 2000 y 2014, lo que representa el 3.6% del total del Parque Nacional (Current Biology, 2018). El 58% de esta pérdida de bosques se ha producido en un radio de 5 kilómetros, alrededor de la carretera preexistente del llamado polígono 7, conectado a la carretera troncal de Villa Tunari desde 2016.

Datos de 2018 demuestran que la tasa de pérdida de bosque, en este polígono, es ocho veces más alta que en el resto del TIPNIS y, el doble que en toda la Amazonía boliviana (Current Biology, 2018). A este ritmo, se predijo la deforestación del 64% (610.848 ha), del parque en 18 años si se construye la carretera, y una pérdida forestal del 43% si no se controla la expansión colonizadora del “polígono siete”, aunque no se construya la carretera (PIEB, 2012). La mancha de

---

14. Paz, S. (2011). La marcha indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de América del Sur. Disponible en: <<https://tipnisboliviaorg.files.wordpress.com/2018/07/paz-s-2011-la-marcha-indc3adgena-del-ef80a0tipnisef80a0.pdf>>.

15. Tamburini, L. (2018). Territorio, libre determinación y autonomía indígena en el TIPNIS. *Cuestión Agraria* (4), p. 48.



deforestación de esta zona amenaza dirigirse a la Zona Núcleo del TIPNIS, donde se concentran los mayores valores de biodiversidad.

Un aspecto a destacar, es el aumento de la producción de hoja de coca, según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2015 y 2016, se registró un aumento del 43% en las plantaciones de coca en el “polígono siete”.

La Evaluación Ambiental Estratégica, indica que la carretera que atravesaría el TIPNIS, en el corto y mediano plazo, consolidaría las condiciones para la ampliación del modelo colono debido a que: la carretera atraviesa por todas las zonas productivas de este modelo; abre la posibilidad de ampliar, sobre el piedemonte, áreas de producción similares; articulará el área de colonización del “polígono siete” con las áreas de colonización que se están estableciendo al norte del territorio del TIPNIS.

## Impacto en la forma de vida de los pueblos

En el TIPNIS confluyen tres pueblos: Tsimane, Mojeño Trinitario y Yuracaré, cada uno con su propia historia y territorialidad. Estos pueblos han encontrado allí un espacio de “refugio” frente a la sociedad nacional que históricamente ha intentado desestructurar sus formas de vida.<sup>16</sup>

Las comunidades indígenas del TIPNIS tienen su base productiva y reproductiva en las actividades tradicionales de caza, pesca, recolección y agricultura con impactos negativos mínimos sobre los ecosistemas.<sup>17</sup> La economía étnica que caracteriza a estas comunidades muestra un acoplamiento muy estrecho a los ritmos biovegetativos de los tres ecosistemas existentes en el TIPNIS.<sup>18</sup>

La creciente colonización en área sur del TIPNIS ha causado cambios radicales en las formas de vida tradicional de las familias indígenas, sus patrones de ocupación del espacio y de aprovechamiento integral de los recursos del bosque y el río.

Esto ha generado una situación extremadamente crítica de sobrevivencia cultural que pasa por la mimetización de los indígenas, en la dinámica de producción

---

16. Ministerio de Medioambiente y Agua, SERNAP. 2011. Evaluación Ambiental Estratégica para el Desarrollo Integral Sustentable del TIPNIS. “La TCO TIPNIS es el hábitat clave para la vida de los pueblos Yuracaré, Tsimane y Mojeño trinitario, principalmente porque constituye el último de los espacios donde pueden desarrollarse como pueblos indígenas luego que han sido permanentemente “empujados” desde las áreas de colonización, sobre todo desde el Chapare cochambino.” (p. 3).

17. SERNAP, Subcentral TIPNIS. 2002. Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sé-cure. “En términos generales, los sistemas productivos tradicionales de estas etnias tienen impactos negativos mínimos sobre los ecosistemas y presentan una marcada orientación a la sostenibilidad. (...) la movilidad espacial favorece en muchos casos la recuperación natural de los terrenos usados en agricultura”. (p. 22).

18. Paz, S. *Ibidem*. (p. 13).

de la hoja de coca y su afiliación al sindicato, la venta de mano de obra en condiciones de trabajo desigual<sup>19</sup> o la migración<sup>20</sup> de las familias indígenas a otras áreas donde pueden reproducir plenamente sus formas de vida.

En la comunidad de Trinidadcito,<sup>21</sup> comunarios y comunarias expresaron a la Comisión del Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza, en su visita en agosto del 2018, que la colonización se concretaría en caso de la construcción de la carretera atravesando su territorio. Aquí se expone sus afirmaciones, lo que permite tener una idea de cuál es su percepción de la situación:

...Lo que existe en este suelo no lo malgastamos, lo cuidamos; él (Presidente Evo Morales) si nos quiere hacer la construcción de la carretera por el corazón de nuestro territorio, yo les digo que van a venir otra gente, esta gente son también hermanos nuestros, son también creados por Dios, pero tienen otra forma de trabajar es distinto al que tenemos nosotros, ellos al cultivo de coca; nosotros sabemos cuidar (la tierra) sabemos también utilizarla honradamente con respeto. Francisco Temo, Trinidadcito, 2018.

## Acciones de rechazo a la construcción de la carretera

A más de la movilización del año 2000, la acción más contundente fue la denominada VIII Marcha Indígena que se inició el 15 de agosto de 2011 en la ciudad de Trinidad, departamento del Beni con dirección a La Paz, sede de Gobierno del Estado Plurinacional. Con esta Marcha se exigía el respeto a la vida, al territorio y a las decisiones de los pueblos indígenas del TIPNIS para que no se construya la carretera, atravesando el área protegida.

---

19. SERNAP, Subcentral TIPNIS. 2002. Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuire. "La redistribución y reciprocidad entre familias es un mecanismo social normal que favorece el carácter homogéneo e igualitario de la sociedad local. Sin embargo en el marco de crecientes relaciones con los mercados regionales, en especial con el mercado de la coca, se observa la emergencia de mecanismos y tendencias a la diferenciación social y regional. A ello contribuye la progresiva incorporación de la venta de mano de obra no cualificada al conjunto de las estrategias de vida de la población indígena, prácticas que conllevan además desplazamientos espaciales tanto dentro como fuera del TIPNIS." (pp. 22-23).

"En la zona sur, la venta de mano de obra a colonos se ha convertido en la actividad de mayor importancia entre las familias Yuracaré de la zona sur, aspecto que está contribuyendo a cambios bruscos en las relaciones sociales. (...) lo que obliga a mujeres y, en menor grado los hijos, vender mano de obra en los mercados locales. (pp. 26-27).

20. Tamburini, L. *Ibíd.* p. 47.

21. Esta población está ubicada en lo que podría ser considerado "el corazón del TIPNIS". La visita de la Comisión fue seguida atentamente por los medios de comunicación nacionales e internacionales, sobre todo luego de que no le permitió entrar al "polígono 7", a pesar de haber sido formalmente invitada por la CONISUR, la organización indígena de dicha región. Ver la entrevista a Alberto Acosta: "Carretera ecológica es como decir que Drácula se hará vegetariano", Página Siete, La Paz. 29.8.2918 <<https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/8/26/carretera-ecologica-es-como-decir-que-dracula-se-hara-vegetariano-191828.html>>.

Existen varios testimonios de quienes fueron protagonistas de esta acción de protesta pacífica, que fue violentamente reprimida por la policía boliviana, en la localidad de Chaparina, el 25 de septiembre del año 2011, dejando un saldo de decenas de heridos; hombres, mujeres y niños detenidos sin las garantías del debido proceso; y varias otras violaciones a los Derechos Humanos, confirmadas por el informe del Defensor del Pueblo.<sup>22</sup>

El 24 de octubre, ante la gran presión popular que apoyó a los marchistas, quienes se apostaron en un acampe en la Plaza Murillo,<sup>23</sup> se aprobó la Ley 180, la misma que prohibió que “la carretera Villa Tunari–San Ignacio de Moxos, ni ninguna otra, atravesará el TIPNI” además declaró la intangibilidad del Parque Nacional y Territorio Indígena como principal medida de protección.

Más tarde, cuando cambió la coyuntura política, el gobierno del presidente Evo Morales insistió en su empeño de construir la carretera. Así, el 9 de febrero de 2012, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley 222 de consulta a los pueblos indígenas del TIPNIS, en contradicción a la Ley 180, para impulsar un proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas del TIPNIS con el fin de definir si esta región “debe ser zona intangible o no, para viabilizar (...) la construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos”.

Esta acción estatal fue nuevamente rechazada. Los pueblos indígenas del TIPNIS volvieron a marchar hacia la ciudad de La Paz en abril del año 2012,<sup>24</sup> en rechazo a la Ley 222 que establecía una consulta denominada “previa”, a pesar de que el proyecto llevaba ya varios años de desarrollo normativo y de ejecución en los tramos de entrada por el norte y sur del TIPNIS.

## Un controvertido proceso de consulta

El proceso de consulta, a pesar del rechazo de las comunidades del TIPNIS, se inició el 27 de julio y concluyó el 7 de diciembre del año 2012. Según el informe<sup>25</sup> realizado por la Federación Interinstitucional de Derechos Humanos y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de La Paz, como instituciones garantes del procedimiento, se evidencian numerosas irregularidades y vulneraciones a los principios y estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe.

---

22. Defensoría del Pueblo. 2011. Informe Defensorial respecto a la violación de los derechos humanos en la Marcha Indígena. Punto 15.

23. Ver artículo de Silvia Rivera Cusicanqui, que detalla la solidaridad de las Mama Tallas.

24. CEJIS, IX Marcha Indígena por la defensa de la Vida y la Dignidad, los Territorios Indígenas, los Recursos Naturales, la Biodiversidad, el Medio Ambiente y las Áreas Protegidas, el cumplimiento de la CPE y el respeto de la democracia. Boletín Informativo N° 56. 20 de junio de 2012.

25. Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB). Informe de Verificación de la Consulta realizada en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro – Sécuré. Disponible en <<http://www.tipnisesvida.net/informeFIDH.pdf>

Un resumen del Informe, sobre este complejo proceso de consulta, plagado de irregularidades señala que:

- La consulta no fue previa, al haberse realizado “dos años después de la aprobación del protocolo de financiamiento de la construcción de la carretera entre Brasil y Bolivia”;
- La consulta del gobierno fue precedida y acompañada por regalos, prebendas y promesas de desarrollo y servicios, que condicionaron los criterios de “libre” y de “buena fe”;
- No se respetaron las normas y procedimientos propios de las comunidades y pueblos indígenas del TIPNIS, ya que excluyó la participación de sus instancias representativas.
- La consulta giró en torno a la disyuntiva “intangibilidad o desarrollo”, presentando la intangibilidad como la imposibilidad de utilizar cualquier recurso natural del TIPNIS para la subsistencia de las familias indígenas;
- No se cumplió la condición de “informada”, porque no se les presentó estudios sobre los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales de la construcción de la carretera.

La mayoría de las comunidades con las que se conversó, rechazan la construcción de la carretera Villa Tunari–San Ignacio de Moxos atravesando el TIPNIS, a la que históricamente se opusieron desde los años 90, y como lo manifestaron en la VIII y IX marchas indígenas.

Es importante destacar que, los comunarios y las comunarias del TIPNIS, dieron cuenta insistentemente de que las instancias estatales llegaron a las comunidades con prebendas y sin información, excusando la falta de servicios básicos por el “obstáculo” de la intangibilidad y alegando que si aceptaban la carretera tendrían progreso.

El 6 de agosto del año 2017 utilizando como fundamento la cuestionada consulta realizada, la Asamblea Legislativa decidió disponer la abrogación de la Ley 180 de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore mediante la Ley 969. Esta nueva normativa, bajo la retórica del desarrollo, permite y considera prioritaria la construcción de la carretera que atraviesa el TIPNIS.

La cooptación de las organizaciones indígenas y creación de dirigencias paralelas, que avalan normas y medidas contrarias a los derechos de los pueblos indígenas, han sido medidas adoptadas por el gobierno para debilitar al movimiento indígena.

La carretera por el TIPNIS, la colonización y los extractivismos –en esa región donde abunda la vida– constituyen una grave amenaza para la existencia de humanos y no humanos. En la legislación vigente, el Estado Boliviano se obliga a evitar que las actividades humanas conduzcan a la destrucción de los sistemas de vida, incluyendo los sistemas culturales que son parte de la Madre Tierra (Ley N° 71 de Derechos de la Madre Tierra, Art. 8.1).

El ejercicio del derecho a la consulta previa libre e informada, cristaliza uno de los pilares de los derechos indígenas, como es el de la participación. Este derecho se vio gravemente afectado, ya que se incumplieron todos los estándares internacionales que garantizan que dicha participación sea efectiva y tenga la posibilidad de incidir en las decisiones que arroje el proceso.

Al no haber realizado la consulta de forma previa a la planificación del proyecto y al proceder directamente a definir el trazo, licitar, adjudicar y contratar a la empresa constructora de la carretera, el mismo Estado –considerado formalmente como plurinacional– ha impedido a los pueblos indígenas del TIPNIS el ejercicio pleno de su derecho a la consulta libre, previa e informada.

### **A modo de corolario**

La Comisión que visitó el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) en agosto del 2018,<sup>26</sup> con base en la amplia información recopilada durante su visita, exhortó al Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza,<sup>27</sup> sancionar al gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia por las reiteradas violaciones a los derechos establecidos en la “Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra”, expedida en Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia, el año 2010, y a otros cuerpos jurídicos que le reconocen como sujeto de derechos. La Comisión<sup>28</sup> constató que se vulneran los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de las defensoras y los defensores de la Naturaleza. Los derechos de la Madre Tierra: derecho a la vida y a existir; derecho a ser respetada; derecho al agua como fuente de vida; derecho a la regeneración de su biocapacidad y continuación de sus ciclos y procesos vitales libres de alteraciones humanas, así como el derecho a mantener su identidad e integridad como seres diferenciados, autoregulados e interrelacionados.

---

26. La Comisión visitó Bolivia a pedido de representantes de la Subcentral del TIPNIS, que expusieron el caso en la cuarta sesión del Tribunal Internacional de derechos de la Naturaleza realizado en Bonn Alemania en noviembre de 2017.

27. El Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza -conformado por jueces y juezas de reconocida autoridad ética y compromiso, nombrados por defensoras y defensores de la Madre Tierra de diferentes partes del mundo- es una instancia de la sociedad civil con representantes de todos los continentes. Se trata de un Tribunal con carácter ético, como lo fue el Tribunal Rusell y lo es actualmente el Tribunal de los Pueblos. Su objetivo es investigar y dictaminar casos sobre violaciones a dichos Derechos, ocasionadas por parte de organizaciones internacionales, Estados, empresas, comunidades o individuos.

28. El informe sustenta sus conclusiones en datos, informaciones y testimonios obtenidos directamente durante su visita a Bolivia. La Comisión informa que la demora en la presentación de su informe se debe a que el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia eludió responder el cuestionario que se le envió, según lo convenido en la reunión realizada con el Ministro de Gobierno, Carlos Romero, el 20 de agosto de 2018. Este hecho obligó a la Comisión a recoger información adicional a través de otras investigaciones y estudios facilitados por un gran número de personas y organizaciones.

En sus conclusiones, la Comisión señaló que es obligación del gobierno:

- La paralización definitiva del proyecto de carretera por el TIPNIS.
- La derogación de la Ley 969 de agosto del año 2017.
- La adopción de medidas para detener el avance de la colonización hacia la zona núcleo del TIPNIS.
- La consolidación territorial y la autonomía del Territorio Indígena Multiétnico en el Bosque de Chimanes, lo que permitiría el control y gestión integral con el TIPNIS.
- La anulación de los planes de expansión petroleros.
- La identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos el año 2011 en Chaparina.

## DEBATE AGRARIO RURAL

# Transformaciones rurales en la era neoliberal

## Dominio global del agro-negocio\*

Cristóbal Kay\*\*

*Para comprender la dinámica contemporánea de los cambios agrarios, en el marco del “régimen alimentario neoliberal” -un fenómeno global-; el artículo, hace referencia a cuestiones claves en latinoamérica, como son: el acaparamiento y la concentración de la tierra; el creciente poder de los agronegocios transnacionales; la crisis de la economía campesina; el surgimiento del precariado rural; así como la influencia del capital financiero en la cadena agroalimentaria. Dichas complejidades, dificultan, aún más, las realidades del trabajo rural y de las economías campesinas.*

### Introducción

La dinámica contemporánea del cambio agrario está siendo moldeada por el régimen alimentario corporativo neoliberal, dominado por el sistema agroindustrial al que algunos autores refieren como “régimen alimentario global” (Akram-Lodhi, 2018). Si bien, este artículo se basa en gran medida en la experiencia latinoamericana desde el surgimiento del régimen alimentario global neoliberal, pretende ir más allá al resaltar algunas fuerzas comunes de transformación. De ahí que, centré este artículo en las siguientes cuestiones clave relacionadas entre sí: el acaparamiento de tierras y la concentración de tierras, el creciente poder de los agronegocios transnacionales, la crisis de la economía campesina, el surgimiento de un precariado rural, y la creciente influencia del capital financiero en la cadena agraria y de productos básicos alimentarios. Mientras que las contradicciones entre el capital y el trabajo se han intensificado, paradójicamente, se ha vuelto más difícil para el campesinado y el trabajo rural enfrentar al capital. En las conclusiones, me refiero brevemente a las experiencias de algunos gobier-

---

\* Traducción del original en inglés por María Fernanda Auz.

\*\* Profesor emérito de FLACSO Sede Ecuador y del International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus University Rotterdam, La Haya, y Profesor Investigador Asociado del Department of Development Studies, SOAS, University of London.

1. Este artículo es una versión revisada y ampliada de un capítulo en *The Essential Guide to Critical Development Studies* editado por H. Veltmeyer y P. Bowles, publicado por Routledge en Londres, 2018.

nos de izquierda en América Latina que han intentado buscar un cambio posneoliberal y ofrezco a los lectores algunas lecturas relevantes, si desean aprender sobre estas experiencias.

### **Concentración de tierras, acaparamiento de tierras y capital agroindustrial**

El período posterior a la segunda guerra mundial hasta la década de 1970, fue testigo de la implementación de reformas agrarias en varios países en desarrollo, iniciadas desde abajo debido a revueltas campesinas y revoluciones sociales, o desde arriba por parte del Estado, para prevenir futuras revueltas; o como una combinación de ambas, para contener cualquier radicalización adicional del campesinado. Estas reformas agrarias variaron enormemente en su alcance, mientras que en algunos países casi toda la clase propietaria perdió sus tierras, como en Corea del Sur, Taiwán, China y Cuba; en otros, solo una minoría fue expropiada, como en Filipinas, Brasil y Ecuador.

Durante la década de 1980, muchos países en desarrollo, así como varios países desarrollados, liberalizaron sus economías. En los países del sur, el desencadenante de este cambio fue la crisis de la deuda, que obligó a los gobiernos a solicitar apoyo financiero del Banco Mundial y de otras instituciones financieras. Estas instituciones exigieron la implementación de una serie de “programas de ajuste estructural”, que se centraron en la liberalización de la economía y su apertura a los mercados mundiales para alentar las exportaciones y facilitar así los reembolsos de la deuda. Con el fin de facilitar el desarrollo de un mercado de tierras, el Banco Mundial y otras agencias internacionales de ayuda alentaron a los gobiernos a lanzar un programa de registro de tierras, ya que muchos agricultores, especialmente campesinos, no tenían títulos de propiedad o estos tenían una dudosa procedencia, dándoles soporte técnico y financiero.

Con el crecimiento espectacular de China, junto con las rápidas tasas de crecimiento de otros grandes países en desarrollo, la demanda mundial de productos agrícolas aumentó significativamente. Además, la crisis alimentaria de 2007-2008, durante la cual los precios de los alimentos se duplicaron o triplicaron, llevó a varios gobiernos a encontrar formas de mejorar su seguridad alimentaria y hacer que la agricultura sea rentable para los inversores privados. Gobiernos como China y los Estados del Golfo comenzaron a negociar acuerdos de tierras a gran escala, con gobiernos africanos, principalmente, los que le dieron al país inversor el derecho de cultivar la tierra adquirida y exportar las cosechas a su país. Para ese momento se reportó que China había firmado contratos en varios países por un total de 2,8 millones de hectáreas. Algunas fuentes indican que en África se habían adquirido a través de los años 134 millones de hectáreas por medio de este tipo de acuerdos de tierras, ya sea a través de la compra o alquiler de tierras a largo plazo.



Los partidarios de este tipo de acuerdos sobre la tierra argumentaron que proporcionaban una inversión muy necesaria en la agricultura; incorporando nuevas tierras al cultivo, aumentando la producción y la productividad, creando empleos, proveyendo ingresos al gobierno local y, en general, modernizando la agricultura (Deininger y Byerlee, 2011). En algunos casos, los conflictos estallaron debido a que las tierras que el gobierno había proporcionado no eran tierras vacías y conducían a desalojos, o estos acuerdos de tierras a gran escala comenzaron a afectar negativamente a algunas comunidades campesinas. A medida que las protestas aumentaban contra “la fiebre por la tierra” y la “extranjerización” los investigadores y activistas empezaron a estudiar este fenómeno produciendo una creciente literatura sobre el “acaparamiento de tierras”, como calificaron los críticos a estos acuerdos sobre las tierras (De Schutter 2011, Akram-Lodhi, 2015).

Los críticos argumentaron que, en varios casos, estos contratos de tierras provocaron el desplazamiento de la población local, población que a pesar de no tener títulos legales sobre dichas tierras, había estado obteniendo su sustento de estas durante décadas o incluso generaciones. Además, muchas de las promesas de los inversionistas extranjeros, como proporcionar oportunidades de empleo decentes y abundantes, no se materializaron. A menudo, esta situación condujo también a un enclave extranjero con pocos vínculos, si es que los hubo, con el resto de la economía local. Asimismo, se tendió al monocultivo y al uso de semillas modificadas genéticamente, pesticidas e insecticidas con efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud de la población local. El inversionista, al utilizar más riego, drenó el suministro local de agua, lo que redujo el flujo a otros usuarios y, en ocasiones, incluso lo contaminó.

Inicialmente, estos acuerdos de tierras a gran escala se centraron en África, pero; en base a un análisis más amplio y más crítico, de las transacciones de tierras señalado por el término “acaparamiento de tierras”, cada vez más utilizado, se descubrió que los capitalistas habían ganado progresivamente más y más control sobre los recursos naturales, ya sea mediante la compra directa de terrenos, las concesiones mineras o los diversos tipos de contratos de alquiler. Borrás *et al.* (2012: 851) provee una útil definición de acaparamiento de tierras, que todavía se encuentra en elaboración: “el acaparamiento de tierras es la captura del control de vastas extensiones de tierra y otros recursos naturales, a través de una variedad de mecanismos y formas, que involucran capital a gran escala, que a menudo, cambia la orientación del uso de recursos hacia un carácter extractivo, ya sea con propósitos internacionales o domésticos; como respuesta del capital a la convergencia de las crisis alimentaria, energética y financiera, al imperativo de la mitigación del cambio climático y a las demandas de recursos de los nuevos centros de capital global”.

Al utilizar esta visión ampliada sobre los acuerdos de tierras, se descubrió que el acaparamiento de tierras era un fenómeno mucho más común de lo que se suponía inicialmente, que involucraba a casi todas las regiones en desarrollo del mundo, incluida Europa del Este (Franco y Borrás, 2013). Esta definición indica

los diversos factores que llevaron al acaparamiento de tierras como la crisis alimentaria de 2007-2008, la crisis energética, cuando los precios del petróleo aumentaron considerablemente en 2014, la crisis financiera de 2008-2009, que condujo a la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión de los capitalistas y, por lo tanto, intensificaron la financiarización de la naturaleza, el “acaparamiento verde”, y la creciente demanda de alimentos por parte de los países en desarrollo en ascenso como China e India. Esta definición también se refiere al control y no necesariamente a la propiedad sobre los recursos, que podrían incluir además de tierras agrícolas, minerales, plantaciones forestales, agua y reservas naturales. Este control podría usarse para una variedad de propósitos, pero a menudo se usa para un proceso de producción de carácter extractivo, especialmente en el caso de la minería y las plantaciones de monocultivos de “cultivos flexibles”, ya sea para exportaciones o para el mercado interno. Los cultivos flexibles se refieren a cultivos como la soja, la caña de azúcar, las palmas de aceite y el maíz; que pueden utilizarse para diversos usos finales, según lo que sea más rentable en el momento de la cosecha. Por ejemplo, la soja, la caña de azúcar y el maíz pueden usarse para alimentos, balanceados o biocombustibles; y como el precio varía para cada uno de estos usos finales en diversos grados, también lo hace su rentabilidad. Esta flexibilidad hace que estos cultivos sean particularmente atractivos para los inversionistas financieros y los especuladores, que buscan maximizar sus ganancias (Borras *et al.*, 2013).

Si bien el término *extractivismo* se usa generalmente para un proceso de producción y crecimiento económico que se basa en la extracción de minerales, petróleo y gas, que generan ingresos por alquiler a quienes poseen estos recursos naturales; ahora también se usa para referirse a algunos productos agrícolas, de ahí el origen del término *agroextractivismo* (Petras y Veltmeyer, 2014). Por ejemplo, la espectacular expansión del cultivo de soja en Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay; ha llevado a la deforestación, pérdida de biodiversidad y la configuración de “desiertos verdes” debido a los monocultivos, con consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. Para los dueños de estos recursos naturales, ya sea el estado o capitales privados, el extractivismo genera rentas por lo cual se puede caracterizar este proceso como un “extractivismo rentista”.

En cuanto al “acaparamiento verde”, este término se refiere a los acuerdos de tierras con un fin ambiental como el secuestro de biocarbono, la creación de reservas naturales, la conservación de la biodiversidad, etcétera. Estos acuerdos de tierras podrían restringir el acceso habitual que las comunidades locales solían tener a estos ecosistemas, por lo que tienen un impacto negativo en sus medios de vida, y por los cuales no siempre son compensados, cuestión que a veces genera conflictos. En algunos casos, se está desarrollando un mercado para estos servicios ambientales, como los créditos de carbono, lo que atrae al capital privado para financiar estos acuerdos de tierras, promoviendo la mercantilización de la naturaleza a través de “productos ecológicos” (Fairhead *et al.* 2012; Büscher y Fletcher, 2015).

Si bien el acaparamiento tendió a una mayor concentración de la tierra, este no fue el principal impulsor, como sí lo fue el cambio al neoliberalismo y la globalización que impulsaron el desarrollo del agronegocio, que aprovechó el rápido crecimiento de las agroexportaciones (Kay, 2014). Es por esto que algunos autores prefieren caracterizar a este proceso de concentración de tierra y capital impulsado por la agroindustria como “acumulación por desposesión”, haciéndose eco del concepto de Marx de “acumulación primitiva u original de capital”, develando su relevancia contemporánea (Harvey 2005; Cáceres 2015). Aunque atrajo capital extranjero, en el caso de América Latina, fue principalmente el capital nacional el que financió esta expansión e incluso invirtió en otros países de la región, principalmente en países vecinos. Por lo tanto, el término “capital translatino” se puede usar para resaltar esta característica especial del caso latinoamericano en comparación con otras regiones en desarrollo (Borras *et al.*, 2013). Por ejemplo, una empresa familiar argentina cultivó alrededor de 250 mil hectáreas de trigo y soja en Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay (Murmis y Murmis, 2012). Mientras tanto, una empresa forestal chilena tenía acceso a 1,6 millones de hectáreas, de las cuales casi un millón de hectáreas eran plantaciones forestales distribuidas en cuatro países de la región (Echenique, 2012). Un caso notable es Paraguay, donde dos tercios de la tierra cultivada con soja, que es el principal cultivo del país, es cultivada principalmente por capitalistas brasileños y argentinos (Galeano, 2012). Sin embargo, el capital extranjero también estuvo involucrado con una empresa belga, cuyas acciones se comercializaron en Buenos Aires y Nueva York, controlando alrededor de 900 mil hectáreas en Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia. La magnitud de algunas de estas ofertas de tierras es, de hecho, la más sorprendente.

La globalización neoliberal ha dado un impulso al capital agroindustrial que no solo amplió su alcance dentro de su país de origen, sino también más allá de su frontera. En algunas regiones en desarrollo, estas agroindustrias forman parte de un conglomerado que vincula el capital comercial, financiero, minero e industrial, con la agricultura. Por ejemplo, algunas empresas que poseen o alquilan tierras para el cultivo de soja intentan extender su control sobre la cadena de productos de soja invirtiendo en plantas de procesamiento y estableciendo sus propias redes de distribución y comercialización, capturando así una mayor parte del valor generado por la cadena de productos. El grado de penetración del capital agroindustrial varía entre los diferentes países, según el grado de liberalización del país en cuestión, la rentabilidad y potencial de su agricultura, entre otros.

Cuanto mayor es el dominio del capital agroindustrial dentro de un país, más difícil se vuelve para los movimientos sociales tener éxito en sus campañas en favor de la reforma agraria y la soberanía alimentaria. Algunas de estas corporaciones agroindustriales se han vuelto demasiado poderosas y ciertos países se han vuelto demasiado dependientes de las divisas y los ingresos de renta que generan, para que los gobiernos vayan en contra de sus principales intereses, aunque aquellos podrían ser capaces de regular y controlar algunas de sus prácticas más perjudiciales y polémicas. Mientras que en América Latina, durante el período de las

reformas agrarias, el grado de concentración de la tierra tendió a disminuir, con el giro neoliberal aumentó nuevamente, alcanzando en algunos países inclusive un nivel similar al de la reforma agraria (Berry *et al.*, 2014). Sin quererlo, algunas reformas agrarias facilitaron este proceso, al romper el control sobre las tierras de los terratenientes tradicionales y, por lo tanto, facilitando con el giro neoliberal el desarrollo de un mercado de tierras dinámico.

En resumen, el giro neoliberal ha llevado no solo a aumentar la concentración de la tierra sino también, y más significativamente, a una mayor concentración de capital y poder en el sector agrario y, más allá, a crear un nuevo régimen alimentario global en el que el Estado está subordinado al capital corporativo, contrariamente a lo que ocurría en los anteriores regímenes alimentarios, en los que el Estado desempeñaba un papel clave en su configuración y tenía más control sobre el capital. Esto es lo que McMichael (2015), ha conceptualizado como el “régimen alimentario corporativo”.

### **Crisis de la economía campesina, desagrarización, precariedad y feminización del trabajo rural asalariado**

La globalización neoliberal ha intensificado la crisis de la economía campesina y de los pequeños productores de productos básicos agrícolas, es decir, los agricultores a pequeña escala de economía familiar que producen bienes agrícolas tanto para la subsistencia como para el mercado. Los agricultores capitalistas agroindustriales se están apropiando cada vez más de los recursos, a través de una variedad de medios que los fortalecen aun más, al tiempo que debilitan a los agricultores campesinos. El acaparamiento de tierras es solo una de esas formas. Varios gobiernos han privatizado granjas estatales, varias empresas estatales y colectivas, y bienes públicos que a menudo se venden por debajo del valor de mercado a capitalistas privados. Estas empresas estatales prestaban servicios como asistencia técnica, crédito, procesamiento agrícola y servicios de comercialización a agricultores campesinos, a precios subsidiados. Con la privatización, los campesinos perdieron el acceso a estos recursos, o no pudieron pagar los altos precios que ahora demandan sus nuevos propietarios capitalistas. A través de los proyectos neoliberales de titulación de tierras, algunos gobiernos también introdujeron una legislación que permitió la disolución de las comunidades indígenas y la concesión de derechos de propiedad individuales. Solo en unos pocos países, se fortalecieron los derechos de propiedad comunal a consecuencia de la movilización de los pueblos indígenas. La titulación de tierras, en general tenía como objetivo desarrollar el mercado de tierras. Pero muchos beneficiarios de parcelas de tierra a partir de reformas agrarias, y en general los campesinos existentes, al ser expuestos a toda la fuerza de la “compulsión de mercado” neoliberal, entraron en crisis perdiendo total o parcialmente sus tierras. Ya no tenían la protección del Estado desarrollista (Borras *et al.*, 2008). Esta ola de privatización de los recur-

tos naturales, el cercamiento de los bienes comunes, el agotamiento de los “bienes ambientales globales”, la biopiratería y las diversas formas de acaparamiento de tierras, son referidas por Harvey (2003) como “acumulación por desposesión”, argumentando que algunos de estos fenómenos son nuevas formas de apropiación por parte del capital que, por un lado, no se incluyeron en el concepto de Marx de acumulación original o primitivo del capital y, por otro lado, son procesos en marcha, de ahí la necesidad de utilizar un nuevo concepto.

Como consecuencia de las crecientes presiones y vulnerabilidades a las que se enfrenta la agricultura campesina, que están debilitando su acceso a los recursos productivos, sus miembros se ven obligados a participar en una mayor variedad de actividades o pluriactividad para poder asegurar su subsistencia (Grammont y Martínez Valle, 2009; Scoones 2017). Se afianza un proceso de desagrarización por el cual, los miembros de las familias campesinas necesitan encontrar otras oportunidades de ingresos, más allá de la agricultura al participar en actividades no agrícolas (Bryceson 2000; Grammont 2016).

Estas otras actividades y oportunidades de ingresos se limitan en gran medida a buscar diferentes formas de empleo asalariado, como asalariados agrícolas en las fincas capitalistas en la localidad, como asalariados no agrícolas en áreas rurales o urbanas cercanas manteniendo su residencia en el hogar campesino, o como empleados asalariados de diferentes tipos que requieren migración estacional o de más largo plazo fuera del hogar, dentro del país, o internacionalmente (Oya y Pontara, 2015). En las áreas de frutas, flores y hortalizas que tienen un uso intensivo de mano de obra, tienden a atraer la mayor cantidad posible de trabajadores del área local, que puede incluir pueblos o ciudades urbanas cercanas, pero a veces tiene que recurrir a migrantes estacionales provenientes de áreas más lejanas incluso fuera del país. En algunos países se observa un auge de las exportaciones de estos productos lo que ha facilitado la entrada de mujeres al mercado laboral asalariado, y en algunos casos hasta tal grado que se produjo una “feminización del trabajo asalariado”, a pesar que en ocasiones hubo cierta resistencia de los hombres (Valdés *et al.*, 1995). En general, el cultivo de frutas solo ofrece empleos estacionales para la cosecha y en las plantas de procesamiento (Barrientos *et al.*, 1999). Mientras el cultivo de flores y hortalizas, si se realiza en invernaderos, puede ofrecer un empleo más estable y de largo plazo. Sin embargo, la mayoría de los empleos tienden a ser de naturaleza precaria y temporal, ya que les permite a los empleadores evitar la suscripción de contratos, o solo hacerlo cuando estos les permita pasar por alto los pagos de seguridad social y otros beneficios a sus trabajadores (Gómez y Klein, 1994). Esto ha sido caracterizado por algunos autores como “flexibilización primitiva o salvaje” (Lara Flores, 1992). Mientras que en el pasado existían pocas oportunidades de empleo asalariado para las mujeres en el campo, ahora constituyen más de la mitad de la mano de obra empleada en estas actividades agrícolas no tradicionales y, cerca de dos tercios de los empleados en las plantas de procesamiento agroindustrial (Kay, 2008).

Para ilustrar la magnitud de estos cambios en el empleo no agrícola y las fuentes de estos ingresos en los hogares campesinos, me baso en datos de América Latina: mientras que en 1980, aproximadamente una quinta parte de la población rural trabajaba en actividades fuera de la granja, para 1990, esto había aumentado a dos quintos, y para 2010 a un estimado de tres quintos. Esta tendencia se refleja en la composición cambiante del hogar rural. Mientras que en 1980 los ingresos derivados de actividades no agrícolas constituían aproximadamente una cuarta parte de los ingresos de las familias rurales, en 1990, habían alcanzado aproximadamente la mitad, y en 2010, aproximadamente dos tercios de sus ingresos. En algunos países, las remesas de los trabajadores migrantes representaron una proporción sustancial del ingreso de las familias. Las remesas también se convirtieron en una fuente importante de ingresos en divisas para algunos países y ayudaron a reducir la pobreza (Dirven, 2011).

Muchos países tienen leyes laborales débiles que otorgan pocos derechos a los trabajadores como los salarios mínimos, y no ofrecen mucha protección contra el despido improcedente o las condiciones laborales abusivas. Cada vez más, los agricultores capitalistas y las agroindustrias están utilizando los servicios de los contratistas de trabajo para minimizar sus obligaciones con los trabajadores (Riella y Mascheroni, 2015). Estos contratistas aprovechan las vulnerabilidades de los trabajadores, especialmente si pueden aprovecharse de una gran cantidad de trabajadores desempleados, debido a su género, etnia o situación legal dudosa, en el caso de los trabajadores migrantes. A menudo, en lugar de recibir un salario diario, a los trabajadores se les paga por resultado, o sea realizan trabajo a destajo, lo que conduce a un día laboral de más de ocho horas, así como a una intensificación del ritmo de trabajo para maximizar su ingreso salarial diario (Martínez Valle, 2017). El trabajo también es precario en el sentido de que tiende a ser monótono y repetitivo, lo que lleva en algunos casos a una alta rotación de trabajadores, ya que estos intentan encontrar mejores condiciones de empleo, siempre que sea posible (Piñeiro, 2008).

Araghi (2009), argumenta que el proceso de globalización neoliberal está creando “los grandes cercamientos globales de nuestros tiempos” y, un “régimen alimentario de cercamiento”, mediante el cual el capital agroalimentario corporativo, intensifica la “descampesinización por desplazamiento”. Como consecuencia, se forma un enorme ejército global de fuerza de trabajo de reserva que, al migrar a nivel nacional e internacional, está disponible para que el capital lo emplee como mano de obra asalariada, cuando sea necesario en áreas urbanas y rurales. Con una mejor infraestructura de transporte, tarifas más baratas y con la difusión de teléfonos celulares y otros medios de comunicación, los trabajadores están mejor informados sobre las oportunidades de empleo, y son capaces de captarlas. Durante la temporada de cosecha, los trabajadores que viven en las periferias urbanas también realizan trabajo asalariado agrícola, a veces se desplazan diariamente en el transporte proporcionado por contratistas laborales. La mano de obra rural se ha constituido en una masiva escala migratoria (*foot-*

*loose*), hacia cualquier lugar donde puedan encontrar empleo, lo que permite a los capitalistas aumentar la explotación de los trabajadores, para obtener mayores ganancias y sostener el proceso de acumulación de capital a escala global. Este excedente de trabajo ejerce presión a la baja de los salarios y a condiciones de empleo cada vez más degradantes (Delgado Wise y Veltmeyer 2018). La mayor movilidad de la mano de obra también está cambiando la clásica división rural-urbana, aparecen zonas periféricas en ciudades y pueblos, formando un cinturón de transmisión entre ellos, lo que conduce a expresiones como ciudades de campesinos, el campo en la ciudad, la urbanización del campo y la rurbanización (Dirven *et al.*, 2011).

Estos procesos de desagrarización, descampesinización, proletarianización, fragmentación y precariedad, llevan a Bernstein (2012), a preferir usar el término “clases de trabajador”, ya que el término campesino ya no refleja la realidad contemporánea dominada por la globalización neoliberal. Es así que, la cuestión agraria clave de nuestro tiempo, es la problemática del trabajo, ya que se enfrenta una crisis de reproducción. Sin embargo, en algunas partes del mundo, los procesos de campesinización y recampesinización, se han producido en las últimas décadas, en países como China, Cuba y Brasil. Y en muchas áreas del mundo, las granjas familiares de familias campesinas, todavía se mantienen, aunque esforzándose; particularmente, en los intersticios del capitalismo, ubicados en áreas generalmente marginales de suelos de baja calidad y con una infraestructura limitada por lo que son poco atractivas para el capital. En algunas áreas, es la feróz resistencia de los movimientos sociales, como la de los pueblos indígenas, la que ha limitado, si no detenido, el avance de las relaciones capitalistas. Por lo tanto, el debate entre campesinistas o neopopulistas (inspirado por Chayanov) y descampesinistas o proletarianistas (inspirado por Marx y Lenin) continúa (van der Ploeg, 2015).

## **La financiarización de la agricultura y los alimentos**

La crisis alimentaria de 2007-2008, llamó la atención sobre la influencia de las finanzas en el sector agroalimentario, algo que hasta ahora no se había analizado. Algunos autores acusaron al sector financiero de ser un gran factor contribuyente a los picos en los precios de los alimentos de 2007-2008, cuando los precios de los alimentos básicos clave se duplicaron, así como por la creciente volatilidad de los precios de los alimentos. La desregulación financiera en la década de 1990 y principios de la década de 2000, dio un impulso significativo a la entrada de nuevos actores financieros, tales como los fondos de cobertura, los fondos de pensiones, los fondos soberanos y los bancos de inversión, en las bolsas de comercio para negociar contratos a futuro de productos agrícolas y otros productos financieros relacionados con la agricultura. El sector financiero se había involucrado cada vez más en el sector agrícola mediante la creación de “derivados” (*de-*

*rivatives* en inglés) y otros instrumentos financieros, como los fondos de índice de productos básicos agrícolas. El sistema financiero, también facilita cada vez más, la compra de tierras agrícolas, de compañías de alimentos, y el financiamiento de partes de la cadena de valor de productos agrícolas (Breger Bush, 2012).

Se implantó un debate para determinar en qué medida, los mercados financieros habían contribuido a la crisis alimentaria y cuál había sido su impacto específico (Clapp, 2012). Para algunos autores, el comercio de “derivados” agrícolas asegura a los compradores y vendedores contra la volatilidad del precio, otros autores argumentaron que promueven la actividad especulativa, dando como resultado una mayor volatilidad de los precios, lo que socava el supuesto objetivo de estabilidad. Mientras que en el pasado los productores y consumidores utilizaban los mercados financieros altamente regulados para fines de cobertura, estableciendo así los ingresos agrícolas; bajo el régimen neoliberal, las empresas financieras ingresaban cada vez más al mercado con fines especulativos, tratando de obtener ganancias de la volatilidad del precio de los alimentos, lo que exacerbaba dicha volatilidad (Ghosh, 2010).

La financiarización, también ha fomentado el acaparamiento de tierras, al facilitar contratos a gran escala de tierras, ayudado a financiar la rápida expansión de los cultivos flexibles. En el período de altos precios de los combustibles, los cultivos flexibles (soya, palma de aceite y caña de azúcar), se destinaron cada vez más a los biocombustibles en lugar de a los alimentos. La tierra se volvió gradualmente más atractiva como inversión, y se convirtió en un activo financiero a través de la securitización de activos de tierras de cultivo, cuestión que aumentó la liquidez de la tierra.

De acuerdo a Isakson (2014: 749), “la financiarización ha reforzado la posición de los comerciantes de alimentos como actores dominantes dentro del sistema agroalimentario”. También señala las consecuencias perjudiciales de la financiarización, ya que “ha intensificado la explotación de los trabajadores de alimentos, aumentando su carga de trabajo al tiempo que reduce sus salarios reales y aumenta la precariedad de sus posiciones”. Además, el autor argumenta que: “los agricultores a pequeña escala se han visto especialmente afectados por la financiarización, ya que sus medios de vida se han vuelto aun más inciertos debido al aumento de la volatilidad en los mercados agrícolas, y se han debilitado con respecto a otros actores en la cadena de suministros del sector agroalimentario, teniendo que enfrentarse a la creciente competencia por sus tierras de cultivo” (Idem.).

Es difícil para aquellos afectados negativamente por la financiarización organizar y exigir una mayor regulación y medidas de protección por parte de los gobiernos, debido a la complejidad y opacidad del mundo financiero. A menudo es difícil encontrar un vínculo directo entre un instrumento financiero particular y el producto agrícola físico real, especialmente en algunas actividades especulativas. De ahí que, Clapp (2012) sostiene que la financiarización, al fomentar lo que denomina “distanciamiento” en el sistema alimentario, confunde la resisten-



cia y lucha contra el creciente poder de las instituciones responsables de los efectos perjudiciales de la financiarización. Los gobiernos también podrían ser reacios a intervenir y mediar entre las finanzas y la agricultura, que por el contrario establecen los componentes básicos de este nuevo sistema financiero, al derogar las diversas medidas reglamentarias y de protección, para volverlo atractivo al capital privado. Además, la creciente movilidad, flexibilidad y poder del capital financiero, en la actualidad más difícil de regular y controlar (Visser, Clapp e Isaksson, 2015).

## Conclusiones

Para comprender la dinámica contemporánea del cambio agrario, nos hemos centrado en tres temas, la concentración de la tierra y el capital, la financiarización y la crisis de la economía campesina, que están estrechamente relacionados entre sí. Todos señalan el poder dominante del capital global, en la forma del complejo alimentario agroindustrial corporativo y, el concomitante aumento de un precariado rural global, que permite al capital intensificar la explotación laboral. Este régimen alimentario neoliberal, está siendo cuestionado por movimientos sociales nacionales e internacionales. En América Latina lograron ser elegidos, en varios países gobiernos de izquierda, a comienzos del nuevo milenio, prometiéndole una transformación agraria posneoliberal. Si bien los llamados gobiernos de la marea rosada, lograron algunos beneficios para los pobres rurales, no lograron cambiar el carácter neoliberal extractivista, orientado a la exportación de los productos primarios, de la economía (Kay y Vergara-Camus, 2018).

Es paradójico que durante el período de la marea rosada, el poder de la agroindustria se incrementara aun más, mientras que el de los movimientos campesinos e indígenas se ha debilitado. En los últimos años la marea rosada ha retrocedido en varios países con el vuelco a la derecha. Corresponde a los movimientos sociales renovar sus luchas por su emancipación, al aprender las lecciones de esta oportunidad perdida para lograr una transformación económica y social post-neoliberal. (Vergara-Camus y Kay, 2017). En una entrevista en 2006 mencioné las limitaciones del neoliberalismo con respecto a la cuestión agraria, y expresé algunas esperanzas sobre los gobiernos de la marea rosa recientemente elegidos que prometían superar tales limitaciones (Bretón, 2007). Nunca esperé que algún día escribiera sobre las limitaciones de las políticas de desarrollo de dichos gobiernos por su carácter extractivista y rentista sin lograr una transformación productiva sustentable y equitativa del país. (Vergara-Camus y Kay, 2018).

## Bibliografía

- Akram-Lodhi, A. H.  
2015 'Land grabs, the agrarian question and the corporate food regime', *Canadian Food Studies/ RCÉA* – Special Issue. Vol. 2, N° 2, pp. 233–241.
- Araghi, Farshad  
2009 The invisible hand and the visible foot: peasants, dispossession and globalization. In A. H. Akram-Lodhi y C. Kay (eds.), *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. Routledge, pp. 111-147. London.
- Barrientos, S., Bee, A., Matear, A., & Vogel, I.  
1999 *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Industry*. Afshar, Haleh; Maynard, Mary (Eds.), Basingstoke: Macmillan.
- Bernstein, Henry  
2012 *Dinámicas de Clase y Transformación Agraria*. Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México (D.F.).
- Berry, A., Kay, C., Martínez Valle, L., y North L.  
2014 *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo*. Editorial: Abya-Yala y FLACSO-Ecuador.
- Borras Jr., Santurnino, M., Kay, C., Gómez, S., y Wilkinson, J.  
2013 "Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 38, pp.75-103.
- Borras Jr., Santurnino, M., Franco, J., Gómez, S., Kay, C., & M. Spoor.  
2012 'Land grabbing in Latin America and the Caribbean', *The Journal of Peasant Studies*, Vol.39, Issue 3-4, pp. 845-872.
- Borras Jr., Santurnino, M., Kay, C., & Lahiff, E.  
2008 *Market-led Agrarian Reform: Trajectories and Contestations*. Routledge: London.
- Breger Bush, Sasha  
2012 *Derivatives and Development: A Political Economy of Global Finance, Farming and Poverty*, Palgrave Macmillan. New York.
- Bretón, Víctor  
2007 'La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina: diálogo con Cristóbal Kay', *Revista Íconos*, N° 28, pp. 119-133.
- Bryceson, Deborah  
2000 Peasant theories and smallholder policies: past and present. In Bryceson, D., Kay, C., and Mooij, J. (Eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Bournon-on-Dunsmore: ITDG-Practical Action Publishing, pp. 1-36.
- Büscher, B., Fletcher, R.  
2015 'Accumulation by Conservation'. *New Political Economy*, Vol. 20, Issue 2, pp. 273- 298.
- Cáceres, Daniel  
2015 'Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina'. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 15, Issue 1, pp. 116–147.
- Clapp, Jennifer  
2012 *Food*. Polity Press. Cambridge, UK.
- De Schutter, Oliver  
2011 'How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland'. *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, N° 2, March, pp.249-279.
- Deininger, K., Byerlee, D.  
2011 *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* The World Bank. Washington, D.C
- Delgado Wise, R., Veltmeyer, H.  
2018 *Transformación Agraria, Migración y Desarrollo*, Editorial: Icaria. Barcelona.
- Dirven, Martine  
2011 *El Empleo Rural No Agrícola y la Disminución de la Pobreza Rural. ¿Qué Sabemos en América Latina en 2010?* Documento de Trabajo N° 2, RIMISP. Santiago.

- Dirven, M., Echeverri, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia, D., Peña, C., y Faiuenbaum, S.
- 2011 *Hacia una Nueva Definición de "Rural" con Fines Estadísticos en América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I.
- 2012 'Green Grabbing: a new appropriation of nature?' *The Journal of Peasant Studies*, Vol.39, Issue 2, pp. 237-261.
- Franco, J. C., Santurnino, M., & Borrás, Jr. (Coords.)
- 2013 *Land Concentration, land Grabbing and People's Struggles in Europe*. Hand of the Land. Amsterdam.
- Galeano, Luis
- 2012 El caso de Paraguay. En *Dinámica del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*, Fernando, B. y Gómez, S (Eds.), FAO. Santiago.
- Ghosh, Jayati
- 2010 'The unnatural coupling: food and global finance', *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10, Issue 1, pp. 72-86.
- Grammont, Hubert
- 2016 'Hacia una ruralidad fragmentada. La desagrarización del campo mexicano', *Nueva Sociedad*, N° 262, Marzo-Abril, pp. 51-63.
- Grammont, Hubert y Martínez, Luciano (Coords.)
- 2009 *La Pluriactividad en el Campo Latinoamericano*. FLACSO-Ecuador.
- Harvey, David
- 2005 'El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión', *Socialist Register (2004)*, Editorial: CLACSO, pp. 99-129. Buenos Aires.
- 2003 'The "New Imperialism": Accumulation by dispossession', Oxford University Press, pp. 137-182.
- Isakson, S. Ryan
- 2014 'Food and finance: the financial transformation of agro-food supply chains'. *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41, Issue 5, pp. 749-775.
- Kay, C. y Vergara-Camus, L. (Eds.)
- 2018 *La Cuestión Agraria y los Gobiernos de Izquierda en América Latina: Campesinos, Agronegocio y Neodesarrollismo*. Editorial: CLACSO. Buenos Aires.
- Kay, Cristóbal
- 2014 'Visión de la concentración de la tierra en América Latina'. En *La Concentración de la Tierra: Un Problema Prioritario en el Ecuador Contemporáneo*, Berry, A., Kay, C., Martínez Valle, L. y North L. (Coords.), Editorial: Abya-Yala, FLACSO-Ecuador, pp.15-42. Quito.
- 2008 'Reflections on Latin American rural studies in the neoliberal globalization period: A new rurality?' *Development and Change*, Vol.39, Issue 6, pp. 915-943.
- Lara Flores, Sara M.
- 1992 'La flexibilidad del mercado de trabajo rural (una propuesta que involucra a las mujeres)', *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, N° 1, pp. 29-48.
- Martínez, Luciano
- 2017 'Agribusiness, Peasant Agriculture and Labour Markets: Ecuador in Comparative Perspective'. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 17, N° 4, pp. 680-693.
- McMichael, Philip
- 2015 *Regímenes Alimentarios y Cuestiones Agrarias*. Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.
- Murmis, Miguel & Murmis, María
- 2012 'Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing', *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 33, Issue 4, pp. 490-508.
- Oya, Carlos & Pontara, Nicola (Eds.)
- 2015 *Rural Wage Employment in Developing Countries*, Routledge: London.
- Petrás, James & Veltmeyer, Henry
- 2014 'Agro-extractivism: The Agrarian Question of the 21st Century'. In *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*. Brill, Leiden, pp. 62-100.

Piñeiro, Diego

2008 *El Trabajo Precario en el Campo Uruguayo*. Editorial: Udelar. FCS: CSIC. Montevideo.

Riella, A y Mascheroni, P. (Eds.)

2015 *Asalariados Rurales en América Latina*. Editorial: CLACSO. Buenos Aires.

Scoones, Ian

2017 *Medios de Vida Sostenibles y Desarrollo Rural*. Editorial: Fundación TIERRA. La Paz.

Valdés, X., Arteaga, A. M., y Arteaga, C. (Eds.)

1995 *Mujeres, Relaciones de Género en la Agricultura*. Editorial: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM). Santiago de Chile.

Van der Ploeg, J. D.

2015 *El Campesinado y el Arte de la Agricultura: Un Manifiesto Chayanoviano*. Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Vergara-Camus, L y Kay, C.

2018 'La economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina: El agronegocio, el campesinado y los límites del neodesarrollismo'. En *La Cuestión Agraria y los Gobiernos de Izquierda en América Latina: Campesinos, Agronegocio y Neodesarrollismo*, Vergara-Camus, L. y Kay, C. (Eds.). Editorial: CLACSO, pp. 349-395. Buenos Aires.

Vergara-Camus, L & Kay, C.

2017 'New agrarian democracies: the pink tide's lost opportunity'. *Socialist Register 2018: Rethinking Democracy*. Merlin Press, pp. 224-243. London.

Visser, O., Clapp, J & Isakson, S. R.

2015 'Introduction to a symposium on global finance and the agri-food sector: risk and regulation', *Journal of Agrarian Change*, Vol. 15, Issue 4, pp. 541-548.

## ANÁLISIS

# Elecciones, descentralización y autonomía local

## Tensiones en el progresismo ecuatoriano

Víctor Hugo Torres D.\*

*En el período progresista del Ecuador, la descentralización fue opacada por una recentralización de lo público. En las dos elecciones seccionales del 2009 y 2014, se incrementó la dispersión electoral y la oposición al progresismo de los gobiernos locales, con la consecuente desatención política a la descentralización; mientras en las elecciones nacionales del 2009 y 2013, con los triunfos presidenciales se legitimó la recentralización estatal que disminuyó a lo local. La descentralización en medio de las tensiones entre los gobiernos seccionales y el gobierno nacional, enfrenta incertidumbres solo superables redefiniendo las relaciones estatales entre el centro y las localidades.*

### Introducción

El propósito de este texto es explicar el débil respaldo político a la descentralización, asociada a la fragmentación electoral de los gobiernos locales, en contraste con la recentralización de la política pública asentada, en cambio, en las victorias electorales nacionales que caracterizó al período progresista ecuatoriano. Narrando la cartografía electoral, se examina cómo en los dos comicios de la denominada “Revolución Ciudadana”, perduraron la agregación regional en las votaciones presidenciales, y el fraccionamiento local en los sufragios provinciales y municipales, a contragolpe con la aparente nacionalización del partido gobernante. La descentralización a medio camino de la cabal asunción de competencias por parte de los gobiernos locales, la mayoría alineados en la oposición al progresismo, y la desconcentración gubernamental legitimada por el triunfalismo presidencial, enfrenta incertidumbres.

El texto se divide en cinco apartados. En el primero, en medio del debate, se define brevemente lo que se entiende por el ciclo de los gobiernos progresistas en América Latina. En el segundo se reseña el lapso progresista ecuatoriano, esto es el auge y declive del partido gobernante, enclavado en una centralidad pública que redujo a lo local. En el tercero se analizan los agregados regionales detrás de las victorias electorales presidenciales, legitimadoras de la racionalidad gubernamental.

---

\* Docente Investigador, Universidad Politécnica Salesiana Ecuador, email: vtorres@ups.edu.ec

mental que impulsó la recentralización pública. En el cuarto se analiza el fraccionamiento electoral subnacional, y la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales que dejó en la desatención política a la descentralización. Finalmente, se señalan algunas proposiciones acerca del devenir de la descentralización.

## El ciclo de los gobiernos progresistas

En general, el ciclo progresista alude al período de vigencia de los gobiernos de izquierda y centro izquierda en América Latina, instituidos en la década del 2000 y declarados postneoliberales. Sus diversas experiencias suscitaron un polarizado debate entre adeptos y opositores, entre académicos e intelectuales orgánicos, sobre el alcance de sus transformaciones y el rupturista sentido emancipatorio inicial, reemplazado en la mayoría de países por el viraje hacia el populismo de izquierda (Svampa, 2010; Gaudichaud, 2015). El ciclo asumió distintas intensidades en los países gobernados por las fuerzas progresistas, varió según las presiones de los encontrados intereses de los grupos de izquierda y derecha que conforman sus partidos, los mismos que tendieron a desmovilizarse tras varios períodos de gobierno, ante una perspectiva política de conversión del *transformismo* en conservadurismo.

En medio del dilema de cómo gobernar alternativamente en el heredado Estado moderno, los gobiernos progresistas promovieron una renovación estatal que los entrampó en *estatalidades* de factura liberal, atravesadas por componentes de dominación y opuestos a la efectiva democratización de la sociedad, advierte Raul Zelik (2012). Surgieron, acota, como rebeliones antiinstitucionales provocadas por las precedentes crisis de los sistemas de partidos, y enmarcadas en las lógicas electorales del Estado liberal que no es neutral, ni sometido a la voluntad popular (Zelik, 2012: 81).

Zelik propone dos líneas de interpretación. Una recurriendo a la definición del Estado de Nikos Poulantzas (Zelik, 2012: 82), como condensación de la correlación de fuerzas y terreno de disputas sociales, cuya función es sostener las relaciones hegemónicas del orden, uniendo a las clases dominantes y desorganizando a las clases subalternas al “integrarles en algún sistema público”, dado que la hegemonía no se construye solo desde arriba sino en las relaciones conflictivas con todos los estratos sociales; Zelik (2012), deduce que un movimiento emancipador no tiene mayores perspectivas dentro de instituciones que sostienen las relaciones de dominación, aunque modifiquen su institucionalidad.

Y otra, apoyado en las nociones de *rizoma* o estructura de red compleja, y *agenciamiento* o fuerzas heterogéneas interafectadas, elaboradas por Gilles Deleuze y Felix Guattari para cartografiar la sociedad como “constelaciones y contingencias” (Zelik, 2012: 83), las experiencias progresistas latinoamericanas son vistas como la agregación de múltiples procesos mutuamente influenciados, en los que coexisten autoritarismos populistas con empoderamientos subalternos y populares. Los cambios políticos antes que consecuencias electorales, son el efecto

de un “agenciamiento atípico de ruptura, continuidad y transformación” (Zelik, 2012: 84), afirma el autor.

Sin ser continuidades reformistas o rupturas revolucionarias, los gobiernos de izquierda o centro izquierda latinoamericanos al mismo tiempo que fortalecieron el Estado redistribuyendo la riqueza en beneficio de las clases populares, ahondaron en el modelo de desarrollo imperante y las estructuras neo extractivas (Zelik, 2012: 85). Por lo que no es propio de los gobiernos progresistas facilitar los procesos de apropiación y apoderamiento popular, sentencia Zelik (2012: 86).

Más que el fin del ciclo progresista, se trata del agotamiento de su fase hegemónica, aclara Massimo Modonesi (2015). Recurriendo a los conceptos gramscianos de hegemonía y cesarismo, para Modonesi el ciclo progresista encierra diversas formas de *revolución pasiva*, en pos de transformaciones estructurales aunque limitadas, las que con trasfondo conservador impulsan “desde arriba prácticas desmovilizadoras y subalternizantes” del tipo *cesarismo* y *transformismo* con consecuencias en el vaciamiento de los “canales de organización, participación y protagonismo popular” (Modonesi, 2015: 23). Desde el 2013 se observan, dice el autor, puntos de inflexión y giros paulatinos hacia tendencias regresivas, en el marco de la crisis económica regional y de tensiones con los movimientos sociales situados a la izquierda del progresismo, como en Ecuador (Modonesi, 2015: 24).

Coincide en señalar la coexistencia de bloques y alianzas de “diverso signo” en los gobiernos progresistas. Si al inicio predominó el transformismo, se observa un viraje regresivo, conservador, respecto del rasgo progresivo de la etapa hegemónica de los gobiernos progresistas, expresadas en variaciones de la orientación de las políticas públicas ante la pérdida de “hegemonía transversal” y desplazamientos hacia el centro, en reemplazo de la polaridad izquierda-derecha o pueblo-oligarquía que caracterizó sus inicios (Modonesi, 2015: 25), marcados por la irrupción de movimientos anti neoliberales y enfrentados a los impulsos restauradores de las derechas que estimularon la consolidación hegemónica del progresismo.

Si bien los virajes regresivos varían en los países, en el fondo están relacionados con los “desplazamientos moleculares” de sus coaliciones sociales y políticas, y con la influencia de las fracciones de clase y grupos sociales en la reorientación de las políticas públicas (Modonesi, 2015: 25). Igualmente, aunque son variables las reactivaciones de la oposición social, la recuperación de las derechas, y el repunte de las protestas populares como expresión del “perfil antagonista y autónomo a contrapelo de la subalternización propia de las revoluciones pasivas” (Modonesi, 2015: 28); su poca intensidad, consistencia y articulación no implican en el horizonte político lo que Modonesi denomina “un escenario de izquierdización de la política latinoamericana” (Modonesi, 2015: 28). Concluye que “en medio de tiempos convulsos”, las revoluciones pasivas latinoamericanas continúan, aunque sitiadas por las crecientes oposiciones a sus derechas e izquierdas, y selladas internamente por los virajes conservadores y regresivos (Modonesi, 2015: 28), agoreros de su erosión triunfalista.

Más allá del debate sobre el agotamiento de las hegemonías en el ciclo progresista, en América Latina, a finales de la segunda década del siglo XXI, se observa severos reveses en algunos de los países que tuvieron gobiernos de izquierda y centro izquierda, atravesados varios de ellos por profundos e insuperados clivajes regionales en la economía y la política, que hacen difícil mantener la redistribución fiscal y la ampliación de lo público. La creciente amenaza de desmantelamiento de las instituciones públicas y las políticas de bienestar, se cierne en la región.

## **Auge y declive del progresismo en Ecuador**

El Ecuador fue uno de los países latinoamericanos que vivió el giro progresista orientado a recuperar el Estado, junto con el fortalecimiento de un Ejecutivo articulado a las demás Funciones estatales, no suficientemente apoyado en los gobiernos locales y menos aun enraizado en la sociedad, con cuyos segmentos organizados tanto de izquierda como de derecha más bien protagonizó enfrentamientos. El presidente Rafael Correa y el Movimiento Alianza PAIS (MPAIS) ganaron las elecciones del 2006, tras una polarizada campaña que enfrentó al proyecto de reforma política con el populismo y el *status quo* (Paz y Miño, 2006; Recalde, 2007), obteniendo en la segunda vuelta el 56.6% de la votación. Su proyecto se plasmó en la Constitución del 2008 que reformó el Estado y perfiló una descentralización de competencias en cascada a los distintos niveles de los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Las reglas electorales se modificaron sustantivamente, con consecuencias registradas en la disminución de “los índices de fragmentación, de volatilidad y del número efectivo de partidos, así como la disminución del peso del factor territorial en la definición de preferencias”, señala Simón Pachano (2018: 187-188). En el nuevo marco institucional se convocaron a otras elecciones presidenciales en el 2009 que el MPAIS volvió a ganar, reiterándose, más tarde, un tercer triunfo presidencial en los comicios del 2013. El lapso 2006-2017 fue el ciclo progresista de la “Revolución Ciudadana” que, asentado en una transitoria bonanza petrolera, reconfiguró la centralidad estatal mermada por el embate neoliberal de años anteriores, junto al gobierno del Estado que por mandato constitucional sería descentralizado. Daba la sensación que se inauguraba una inédita etapa de equilibrio entre la centralidad y la descentralización del Estado.

Con el triunfo en tres elecciones nacionales sucesivas, a las que hay que añadir la Asamblea Constituyente y tres consultas populares, parecía que el MPAIS había alcanzado su “nacionalización”, esto es acumulado amplios apoyos en toda la geografía nacional y dejado atrás los clivajes electorales que marcaron a la política ecuatoriana (Polga-Hecimovich, 2014). Vistas de cerca las elecciones nacionales y seccionales del período progresista, revelaron tendencias de agregaciones regionales en los comicios presidenciales, así como fragmentaciones



partidarias en los comicios locales, indicativos ambos de la persistencia no solo de las divisiones electorales, sino de fisuras políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Utilizo el término agregaciones regionales para referirme a los espacios sub-nacionales que diferencian, en el territorio, las preferencias en los sufragios y las concentraciones de electores, si bien se trata originariamente de un dispositivo de planificación pública (Iracheta, 2002), se puede aplicar a la comprensión de las tendencias de respaldo electoral que dieron lugar a la posterior implementación de políticas sectoriales regionales.

Con las sucesivas victorias electorales presidenciales, el MPAIS se erigió en un partido cuasi estatal, ensamblado con dispositivos cesaristas y guiado por una propensión transformista, con lo que sus dirigentes eran al mismo tiempo los mayores burócratas, adalides políticos e intelectuales orgánicos; liderado por el Presidente, sustituyó al pueblo con su propia opinión pública, y copó con la exposición mediática de festejos, sabatinas y cadenas nacionales a la inexistente vida interna partidaria. El MPAIS se convirtió en una maquinaria electoral paraestatal de alcance nacional que, en tensión con los movimientos sociales posicionados a su izquierda, erosionó los espacios de organización y participación popular.

La racionalidad gubernamental asentada en el triunfalismo presidencial, prescindió de las históricas tensiones entre las localidades y la centralidad estatal, si bien se hizo un extenso reconocimiento constitucional de los gobiernos seccionales como partes del Estado, en la implementación de la reforma estatal una centralidad desconcentrada prevaleció sobre lo seccional. El progresismo no asumió lo local como estratégico en su proyecto transformista, porque atentaba a la nacionalización política, si bien primero había que robustecer la centralidad estatal para luego incursionar en la descentralización, en la práctica ocurrió que la recentralización sectorial de la política pública predominó sobre la descentralización, afectando las autonomías locales.

De ahí que, más allá de la abultada normativa descentralizadora instaurada en el período progresista (Barrera, 2015), con la recentralización de la política pública los gobiernos locales fueron opacados por una vertical desconcentración en zonas, distritos y circuitos “en el territorio” (Bastidas, 2017), implementada en paralelo y sin considerar al régimen seccional. La transferencia de competencias y recursos realizada con altibajos a los desiguales gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, cantonales y parroquiales rurales, ocurrió en medio de su crónica debilidad institucional (Torres, 2016), acentuada con la desconcentración pública y la fragmentación local.

En las elecciones del 2017 el MPAIS volvió a ganar, esta vez apenas distanciado de la segunda fuerza electoral, y paradójicamente, empezó a desactivar desde adentro el progresismo, cuestionando retóricamente su excesiva centralidad y autoritarismo (Ospina, 2017; Ortiz y Burbano, 2017). La implosión del partido gobernante detonada por los eventos de corrupción asociados al Vicepresidente y al gobierno progresista (Hurtado, 2017), en múltiples fracciones internas que

habían sido contenidas desde su inicio, dio paso a la metamorfosis ideológica de sus liderazgos realineados con el presidente Lenín Moreno, y a crecientes posicionamientos gubernamentales con los intereses empresariales.

El gobierno emprendió la desactivación del progresismo. Una nueva Consulta Popular prohibió la reelección presidencial, auspiciando el “parricidio” con la defunción política del “padre del progresismo” y el desmontaje del mito presidencial (Burbano, 2017). Le facultó cambiar las autoridades de Justicia, Procuraduría, Participación y demás entidades de control, así como de las otras Funciones del Estado. Entrampado en una crisis fiscal derivada de la fastuosidad del gasto público heredado, el gobierno recurrentemente anuncia recortes presupuestarios para reducir el aparato estatal, y campañas para recuperar los recursos públicos esquilados en el gobierno progresista. Aplicó un plan de fomento económico dialogado con el sector privado, que no satisface suficientemente al empresariado. En el equipo presidencial los miembros de MPAIS son paulatinamente reemplazados por representantes de las cámaras empresariales y, a través de la Asamblea Legislativa se está reformando el alcance regulatorio de varias leyes de los sistemas universitario, electoral, comunicación, entre otros.

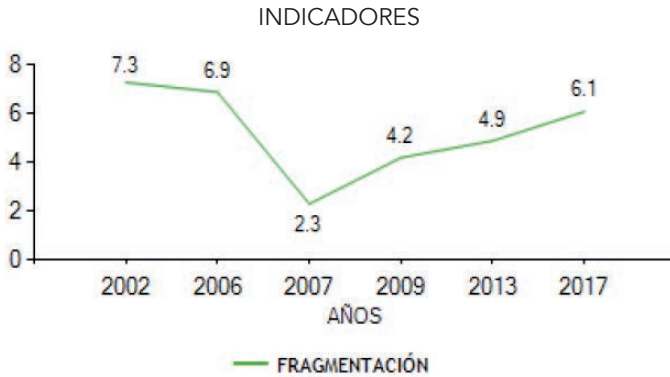
La desactivación interna del progresismo por parte del propio MPAIS, está en curso. Con la implosión del partido gobernante, las facciones internas alineadas con el anterior presidente acusan al actual de “traición” por dismantelar los logros de una década, protagonizando, paradójicamente, en abierta actitud desestabilizadora movilizaciones callejeras de protesta ante un gobierno que reedita el servilismo de su “corte incondicional”, las que en realidad, como lo señaló Felipe Burbano (2018), revelan su “propia imposibilidad”, el actual gobierno no expresa la traición sino el “fracaso de la revolución”, comenta el analista.

## **Elecciones nacionales y recentralización pública**

Las elecciones ganadas por el MPAIS son inéditas desde el retorno a la democracia en 1979, ningún partido político había logrado sostener un respaldo mayoritario nacional. El único presidente ecuatoriano reelecto cinco veces fue Velasco Ibarra, en el transcurso de cuarenta años y de controvertidas alianzas electorales (De la Torre, 1993); Rafael Correa y su movimiento, en cambio, consiguieron ganar todos los comicios nacionales en un lapso de once años, dejando atrás a los grandes partidos que protagonizaron temporales presencias nacionales, desvanecidos con la crisis de representación política de fines de los noventa, o reducidos a conseguir el mínimo necesario (5%) para mantener su reconocimiento legal.

El siguiente indicador de fragmentación elaborado por el Consejo Nacional Electoral, se refiere a los partidos nacionales y muestra la alta tendencia previa de fragmentación que se redujo con el cambio de las reglas electorales, la misma que resurgió, con menos intensidad, durante el periodo progresista. Los años corresponden a las elecciones nacionales: el 2006 a la primera elección de MPAIS,

## Fragmentación



Fuente: *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.  
Elaboración: Consejo Nacional Electoral.

el 2007 en el que se redujo sensiblemente la fragmentación cuyo índice bajó más de cinco puntos, corresponde a las elecciones de la Asamblea Constituyente que suscitó una enorme convergencia de fuerzas políticas y sociales; y los sucesivos años son las elecciones nacionales del período progresista en las que se reinició el fraccionamiento político, no equiparable al precedente de quince años atrás de 7.3, aunque muestra un continuo incremento.

En los comicios presidenciales del 2009 y 2013 se registraron 35 partidos y movimientos políticos (CNE, 2014: 21), seis de los cuales eran los tradicionales partidos nacionales, veinte y ocho nuevas agrupaciones entre locales, gremiales, sectoriales, etarias, étnicas y cívicas con aspiraciones nacionales, y el movimiento gobernante. Decantados en el proceso electoral del 2009, disputaron la presidencia ocho organizaciones políticas, triunfando el MPAIS con el 52%, distanciado de la segunda agrupación que alcanzó el 28.2% de la votación (CNE, 2014: 50); arrastró un significativo contingente de asambleístas, pues obtuvo tres de los cinco puestos de parlamentarios andinos, siete de los quince asambleístas nacionales, y cincuenta y dos de los ciento tres asambleístas provinciales (CNE, 2014: 80-81), con lo que el MPAIS consiguió el 44.3% de los escaños de la Asamblea Nacional.

El respaldo nacional del MPAIS visto en la geografía electoral, siguió el patrón de concentración territorial. En el Ecuador los lugares de mayor aglomeración de electores corresponden a los sitios de más concentración urbana, demográfica y económica. A nivel provincial tres provincias: Guayas, Pichincha y Manabí contenían el 52.1% de electores, en el otro extremo seis provincias amazónicas albergaron al 4.3% de electores; en las provincias de la región Costa estaban el 51.2% de electores, mientras en las provincias de la Sierra el 44.1% de electores; la concentración se acentúa si se considera que en las áreas urbanas estaba el 78% del electorado y en las áreas rurales el 22% de electores (CNE, 2012: 14).

El MPAIS si bien tuvo votantes en todas las provincias del país, ganó las elecciones nacionales del 2009 con alta votación –más del 58% del electorado– en ochenta y dos cantones de cuatro provincias costeras: Esmeraldas, El Oro, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manabí, y de cuatro provincias serranas: Pichincha, Azuay, Imbabura y Loja; y obtuvo una votación media –más del 48% del electorado– en treinta y tres cantones de tres provincias costeras: Manabí, Los Ríos, Guayas y la serrana de Cotopaxi (CNE, 2014: 54). En total triunfó en el 52% de los cantones y provincias del país, y obtuvo el 61% de su votación en la Costa y el 38% en la Sierra.

El patrón de concentración de electores, salvo leves modificaciones, continuó en las elecciones del 2013, en la que disputaron la presidencia nuevamente las mismas organizaciones políticas nacionales. Triunfó el MPAIS con el 57,2%, alejado de la segunda fuerza que alcanzó el 22,7% (CNE, 2014: 60); del mismo modo, aumentó el arrastre electoral logrando cuatro de los cinco puestos de parlamentarios andinos, ocho de los quince asambleístas nacionales, y noventa y dos de los ciento dieciséis asambleístas provinciales (CNE, 2014: 82-83), con lo que el MPAIS alcanzó la mayoría absoluta con el 73% de los escaños de la Asamblea Nacional.

En las elecciones presidenciales del 2013 el MPAIS aumentó la tendencia de respaldo electoral agregado. Triunfó con alta votación en ochenta cantones de las provincias costeras de Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, y en tres provincias serranas: Pichincha, Imbabura y Azuay; y obtuvo una votación media en treinta y ocho cantones de las provincias serranas de Cotopaxi, Carchi, Tungurahua y Loja, y en la costera de El Oro (CNE, 2014: 68). Nuevamente triunfó en el 53.3% de los cantones y en el 60% de las provincias del país, mientras el 61.8% de su respaldo provino de la costa y el 38.1% de la sierra (CNE, 2014). En ambos comicios nacionales, los triunfos de MPAIS mostraron agregados electorales regionales.

Así, Rafael Correa reelecto dos veces en primera vuelta, alcanzó desde el inicio enorme legitimidad popular y mayorías parlamentarias, con las que puso en marcha el proyecto de Estado interventor. Suprimió las entidades autónomas que dispersaban el presupuesto público, amplió la capacidad del Ejecutivo con grandes obras en salud y educación pública, una extendida red vial, controvertidos aeropuertos y puertos marítimos, montó algunas de las postergadas y redundantes plantas hidroeléctricas, y con fricciones avanzó en la profesionalización del ejército y la policía. Según cifras oficiales, la economía del país que en el 2006 era de 46 mil millones de dólares, nueve años después alcanzó los cien mil millones de dólares (Correa, 2016: 19).

Una política económica de regulación de los mercados, y ampliación de la inversión pública como núcleo del crecimiento, nutrida de recursos provenientes del mejoramiento en la recaudación tributaria, de las empresas públicas, la renta petrolera y el endeudamiento externo, en nueve años cifró los 169 mil millones de dólares, de los cuales el 50% fue destinado a educación, salud, seguridad, bienestar social, y justicia; el 34.5% a infraestructura vial, hidroeléctricas, vivien-

da, seguridad social, agricultura; y el 12% a los gobiernos locales (Correa, 2016: 16-17). La enorme inversión estatal encajonada en el sistema de compras públicas, y direccionada a través de un robusto Ejecutivo desconcentrado, ensombreció a la descentralización impulsada casi al final del período.

El ensanchamiento de la centralidad estatal no implicó cambios sustantivos en la descentralización, pese a la racionalidad normativa y competencial en que se sustenta, si bien se transfirieron once competencias a los gobiernos locales, la descentralización fiscal no ocurrió con la misma intensidad. En el período progresista no se alteró la pasiva tendencia de “descentralizar la responsabilidad del gasto sin una sólida descentralización de los ingresos”, en este campo, comparativamente, el país ocupa el puesto 22 en Latinoamérica (Viscarra, 2016). Durante el período progresista la contracara de la recentralización de la política pública, fue una baja descentralización fiscal y política.

Aumentó, en consecuencia, la dependencia presupuestaria de los gobiernos seccionales, pues el 99% de los ingresos totales de los GAD provienen de las transferencias intergubernamentales, aunque se multiplicaron en 1.7 veces son de “alta volatilidad” y provocan inseguridades financieras posteriores que dificultan la formulación de agendas programáticas de largo plazo (Mencias, 2017). Las transferencias a los gobiernos locales representan el 4.7% del PIB, mientras los ingresos propios equivalen al 1.0% del PIB, con lo que la relación entre transferencias/ingresos es del 79.0%, indicativa de su excesiva dependencia del presupuesto nacional, con consecuencias en la “no mejora de la calidad de servicios” (Viscarra, 2016). La descentralización administrativa formalmente consumada, junto a una tenue descentralización fiscal, ponen en evidencia el dilema de la descentralización política: su efectiva viabilidad en escenarios signados por el fraccionamiento de los gobiernos seccionales.

## **Dispersión electoral local e incertidumbres descentralizadoras**

En el espacio subnacional ecuatoriano entre meritorias prefecturas y alcaldías, también han coexistido los personalismos políticos acostumbrados a la metamorfosis partidaria con efímeras organizaciones electorales, las que perennizan el manejo patrimonial y clientelar de los recursos públicos. Han devenido en arraigadas micro culturas prebendalistas que sostienen a las frágiles democracias locales, instituidas a cambio de obras y canonjías. Fenómeno del que no fue inmune el MPAIS, si bien su gobierno montó la desconcentración en paralelo a los gobiernos locales, en las elecciones seccionales no pudo eludirlos ni formular alternativas, contrariamente, los personalismos locales se adhirieron al partido gobernante en unos casos, o fueron promovidos desde arriba como parte de las alianzas locales, en otros.

Aunque los comicios seccionales muestran el movimiento de las constelaciones de fuerzas territoriales y sus contingencias electorales, se utiliza como indi-

gador a los partidos nacionales. En las provincias, cantones y parroquias rurales ecuatorianas durante los tres últimos sufragios seccionales, intervinieron los partidos políticos junto a las coaliciones locales, a las moleculares agrupaciones en tránsito electoral adheridas a los partidos, y en menor proporción lo hicieron directamente las agrupaciones locales fuera de los partidos políticos.

La adición a los partidos políticos nacionales de las victorias electorales conseguidas en prefecturas, municipios y juntas parroquiales rurales, es insuficiente para comprender la dinámica de los sufragios locales, en la medida en que no se registra adecuadamente el peso de las alianzas, coaliciones y desplazamientos moleculares por los que fluye, contingentemente, la política y las elecciones en el entramado territorial. En los sufragios seccionales del 2004, se inscribieron doscientas organizaciones políticas, en los del 2009 alrededor de quinientas organizaciones políticas, en las elecciones del 2014 más de 120 organizaciones, y para las elecciones seccionales del 2019 están inscritas 276 organizaciones políticas (CNE, 2018). En todas las elecciones seccionales predominaron estas organizaciones locales, aunque formalmente se registraron como triunfos de los partidos nacionales, provocando un efecto de ocultamiento de la creciente dispersión política local, especialmente en el nivel municipal, cuestión que presumiblemente continuará en los próximos comicios seccionales.

Las elecciones seccionales del 2004, intermedias entre las presidenciales y anteriores al período progresista, mostraron la persistencia de lo que Jorge León denominó “fraccionamiento político regionalizado”, por el que en “la Sierra gana el centro y la izquierda, mientras en la Costa lo hace la derecha y el populismo” (León, 2004); resaltó el incremento de las alianzas y coaliciones entre las diversas fuerzas y personalismos locales, expresión, estas últimas, del “rechazo y la desestabilización” de los partidos nacionales.

En los comicios seccionales del 2004, a través de las coaliciones se eligieron el 23% de alcaldías y el 36% de prefecturas (León, 2004), y la acostumbrada rotación de autoridades locales se modificó con la reelección de casi la mitad de prefectos y más de un tercio de alcaldes (León, 2004), lo cual era indicativo de la importancia de la gestión local ante la crisis de funcionamiento del gobierno central, señala el autor (León, 2004). Los comicios seccionales previos al período progresista, mostraron que los prefectos se eligieron por votación nacional, mientras los alcaldes lo hicieron según las dinámicas locales.

En el período progresista hubo dos elecciones locales, una en el 2009 conjuntamente con la presidencial que habría tenido un carácter plebiscitario, y otra en el 2014 solo de autoridades seccionales. Examinemos las tendencias en los sufragios locales diferenciando tres planos: prefecturas provinciales, alcaldías de las ciudades capitales de provincia, y alcaldías municipales. En el nivel de los veinte y tres GAD provinciales aspirantes a gobiernos intermedios, en los hechos encasillados en la ruralidad, las dos elecciones de prefectos estuvieron afectadas más por el alcance de los partidos nacionales, y menos por las dinámicas locales.

Tabla 1  
**Elecciones de prefectos provinciales**

Partidos políticos	2009	2014
MPAIS	9	10
MUPP	4	3
SUMA	–	2
MPD	1	2
AVANZA	–	1
CREO	–	1
PSP	3	1
PSC	–	1
Coaliciones locales	6	2

Fuente: *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.  
Elaboración: Autor.

En las elecciones de prefectos del 2009, intervinieron ocho organizaciones nacionales que “fragmentaron el poder” (CNE, 2014), y doce organizaciones locales que se aliaron en diez provincias (Tabla 1). El MPAIS ganó en el 39% de las provincias, y solo en una de las provincias de mayor concentración de electores; triunfó en cinco provincias sin alianzas, y en cuatro provincias con ampliadas coaliciones (CNE, 2014). De las veinte y tres prefecturas, obtuvo dos en la costa y siete en la sierra, ninguna en la amazonia en total logró ganancias en el 39% de los GAD provinciales.

Si bien en seis provincias coincidió el triunfo presidencial con el de las prefecturas, en las victorias del MPAIS no hubo una total transferencia del voto presidencial a las provincias: en una provincia serrana ganó la presidencial y perdió la prefectura, mientras en tres tuvo baja votación presidencial y ganó las prefecturas; y a la inversa, en cuatro provincias costeñas que ganó la presidencial, perdió las prefecturas (CNE, 2014). El MPAIS ganó en nueve provincias, mientras los partidos, coaliciones y fuerzas locales opositoras triunfaron en catorce provincias que equivalen al 61% de las provincias. Así, en las elecciones seccionales del 2009, el 74% de los prefectos fueron electos por los partidos políticos, y el 26% por las coaliciones provinciales.

En las siguientes elecciones de prefectos del 2014 intervinieron las mismas ocho organizaciones políticas, las que con coaliciones en diez provincias reeditaron el patrón aliancista: el partido de gobierno con sus agnados transitorios, el movimiento indígena con sus aliados de izquierda, y las coaliciones de fuerzas derechistas. El MPAIS obtuvo diez prefecturas, equivalentes al 43% de las provincias (CNE, 2014). Esta vez ganó en las tres provincias de mayor concentración de electores, en seis provincias lo hizo sin alianzas y en cuatro con alianzas; cuatro fueron nuevas provincias, y fue desplazado de tres provincias.

Del punto de vista geográfico, obtuvo cinco prefecturas en la costa, cuatro en la sierra y una en la amazonia (CNE, 2014). De su lado, los partidos, coaliciones y fuerzas provinciales opositoras al progresismo, obtuvieron trece prefecturas equivalentes al 56% de las provincias. En las elecciones seccionales del 2014, en cambio, se eligieron el 91% de las prefecturas con los partidos políticos nacionales, mientras el 9% de prefectos fueron electos con las coaliciones provinciales.

El MPAIS mantuvo su margen de ganancias electorales provinciales, aunque, esta vez, relativamente ampliado con el triunfo en las tres provincias más grandes

y mayor pobladas del país; cuestión que se relativizará con su posterior triunfo presidencial del 2017, cuando la mayoría de prefectos que fueron electos por el MPAIS en el 2014, por propia iniciativa, plegarían a la desactivación interna del progresismo, ocurriendo una nueva mutación de los prefectos esta vez dentro del partido gobernante, mientras los pocos que continuaron alineados al progresismo enfrentan procesos judiciales (*El Comercio*, 2018).

A desgano, las prefecturas con transferencias fiscales limitadas asumieron las competencias descentralizadas, las posicionadas con el gobierno progresista esperanzadas en que eso les ayude a asumir el rol de gobiernos intermedios, y las alineadas en la oposición escépticas ante imposiciones que amplían sus ámbitos competenciales en la ruralidad. Asuntos como la gestión de cuencas hidrográficas, el fomento productivo y la planificación territorial –por señalar algunos– no modifican a la ruralidad estancada, empobrecida y sometida a los impulsos económicos concentrados en las grandes ciudades y en los territorios colindantes de los agronegocios. Las prefecturas en la medida en que están desconectadas de las dinámicas urbanas y económicas, forman parte de la debilidad institucional de la ruralidad, mientras la descentralización carente de respaldo político no es suficiente para revertirla.

La mayoría de pequeños municipios, más de la mitad, se crearon entre fines de los años setenta y en los ochenta del siglo XX, sin cumplir con los requisitos legales, obedeciendo, en su mayoría, a lógicas clientelares partidarias que diseminaron en la geografía nacional el prebendalismo y la debilidad institucional. Una cuarta parte de los municipios en los años noventa, fueron copados por los movimientos sociales que innovaron la gestión local, en medio de la crisis de los partidos políticos que desdibujó el Estado (Torres, 2016). La continua dispersión de los gobiernos seccionales, fue un asunto evadido por el gobierno progresista, no se les concedió importancia estratégica en el proyecto de transformación política, pese a que las primeras experiencias públicas de desarrollo económico territorial, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana surgieron en los auto denominados “gobiernos locales alternativos”.

En los doscientos veinte y un GAD cantonales se eligieron alcaldes y concejales municipales en los mismos dos sufragios, acentuándose el fraccionamiento político. Los municipios de las ciudades capitales de provincia al tener más presupuesto, capacidades tributarias propias y mayor concentración de electores, configuran un entramado de ciudades metropolitanas e intermedias que tienden a eclipsar electoralmente a los GAD provinciales.

En las elecciones municipales del 2009, por su carácter plebiscitario, ocurrió un *sui generis* fenómeno de arrastre electoral presidencial en varios cantones, lo que le permitió al MPAIS alcanzar diez alcaldías en las ciudades capitales de provincia, incluida la capital del país, equivalentes al 43% de las capitales provinciales; mientras las fuerzas opositoras al progresismo ganaron en trece ciudades capitales de provincia, que representan al 57% de las capitales provinciales (Tabla 2). En todo el país, el MPAIS obtuvo 71 alcaldías equivalentes al 32% de los



Tabla 2  
**Elecciones de alcaldes en ciudades capitales de provincia**

CIUDADES	2009		2014	
	PARTIDO	%	PARTIDO	%
Cuenca	MPAIS/MED	50.0	PDR/MI	52.4
Guaranda	MUPP/NP	32.0	SUMA	39.0
Azogues	PSP	31.1	CREO	29.9
Tulcán	MSC	65.8	MSC	59.6
Riobamba	MMIN/MUPP-NP/MPAIS	35.5	CREO/MR	41.1
Latacunga	MPAIS	36.9	AVANZA	58.8
Ibarra	MPAIS	42.7	AVANZA	61.2
Loja	PS-FA	37.4	ARE	30.3
Quito	MPAIS	43.1	SUMA/MV	58.5
Ambato	MPAIS/ID/PS-FA	41.8	AVANZA	29.4
Machala	PSC/MP	57.1	PSC	53.1
Esmeraldas	MPD	30.3	MPAIS	46.2
Guayaquil	PSC/MCMG	68.4	PSC/MCMG	59.5
San Cristóbal	GAL-PC	51.4	MPAIS	32.8
Quevedo	MPAIS	33.6	AVANZA	46.1
Portoviejo	PSP	30.0	SUMA	40.3
Santa Elena	MPAIS	41.2	FLC	52.6
Sto. Domingo	MPAIS	50.2	AVANZA/SUMA	44.2
Morona	MUPP/NP	43.1	MPAIS	38.6
Tena	MMIN/ID/MPD/FN/ MUPP-NP	40.6	CREO	36.4
Orellana	MUPP-NP	35.5	MPAIS/MP	39.4
Puyo	MIUP	31.8	SUMA	42.9
Lago Agrio	MPAIS	35.2	PSP	41.9
Zamora	MPAIS	35.1	CREO	27.5

Fuente: Atlas Electoral del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.  
 Elaboración: Autor.

cantones (CNE, 2014), evidencia de su importante presencia en los municipios y de la predisposición ciudadana a la renovación de las autoridades municipales, pues desplazaron a los alcaldes que habían sido reelectos en los comicios seccionales del 2004.

La geografía electoral indica triunfos repartidos del MPAIS en el 34% de los cantones de la sierra, en el 31% de los cantones de la costa y en el 14.6% de los cantones amazónicos (CNE, 2014). Un tercio de sus victorias electorales obedecieron a coaliciones de organizaciones locales, en los dos tercios restantes predominaron los liderazgos personalistas y los alineamientos utilitaristas de los notables.

En las elecciones municipales del 2009, el 52% de alcaldes fueron electos con las coaliciones de

fuerzas locales, y el 48% de alcaldes con los partidos políticos nacionales; y triunfaron las organizaciones políticas alineadas en la oposición al partido gobernante, en el 68% de los cantones del país (CNE, 2014). En los comicios municipales del 2009, decíamos que el MPAIS se benefició del arrastre electoral presidencial, ganando también alcaldías en varias ciudades intermedias y pequeñas, en las que igualmente se renovaron las autoridades locales y se desplazaron a las anteriormente reelectas; lo que si bien fue indicativo de la presencia local del partido gobernante, debe señalarse que todas las nuevas autoridades electas tuvieron un transitorio protagonismo en la gestión de los gobiernos municipales.

En los comicios del 2014 se contrajo aun más la ganancia local del MPAIS. Si bien consiguió 69 alcaldías equivalentes al 31% de los cantones (CNE, 2014), fue desplazada de todas las ciudades capitales provinciales ganadas en la elección anterior, excepto en dos pequeñas ciudades amazónicas y una intermedia de

la Costa, en las que ganó por primera vez (Tabla 2). Sus triunfos se dispersaron entre ciudades intermedias y pequeños cantones: en el 22% de los cantones de la Sierra, en el 42.6% de los cantones de la Costa, y en el 26.8% de los cantones amazónicos (CNE, 2014).

Comparativamente, mientras en los comicios seccionales del 2009 se renovaron las autoridades municipales y se bloqueó la reelección de los alcaldes que habían sido electos en el 2004, antes del período progresista; en los comicios seccionales del 2014, paradójicamente, los alcaldes progresistas tampoco fueron reelectos, sin que hubiera bloqueo a la reelección, sino debido al desgaste generalizado del partido gobernante y a la poca importancia dada a la gestión local en el marco de la recentralización estatal. Nuevamente triunfaron las organizaciones políticas de oposición al gobierno, en el 69% de cantones.

En las elecciones seccionales del 2014, Pachano muestra que los partidos nacionales lograron el 84% de las alcaldías (Pachano, 2018: 189), cabe precisar, no obstante, que el 49% de alcaldes fue elegido con coaliciones locales, y el 51% de alcaldes lo hizo directamente con los partidos nacionales (CNE, 2014). En los comicios locales del 2014, el patrón de coaliciones locales se incrementó, más de un tercio fueron del MPAIS, y el resto de los siete partidos nacionales que dada la proximidad de los comicios nacionales del 2017, las asumieron como plataformas electorales no siempre asertivas, con lo que numerosas municipalidades devinieron en bastiones de la oposición al gobierno central.

Refiriéndose a estos comicios, Pachano afirma que fue “un quiebre en la tendencia sostenida a lo largo de los ocho años anteriores”, sobre todo cuando un año antes ocurrió el mayor triunfo electoral del presidente y su movimiento político (Pachano, 2018: 188). Comparada con la elección nacional precedente efectivamente fue así, pero en el nivel local, más que un quiebre, se trató de la profundización de una tendencia de pérdidas electorales de MPAIS, ocurridas durante el período progresista. El giro conservador del triunfalismo presidencial empezó en el 2013, con la elección de un vicepresidente asociado con el “lado oscuro de lo público”, y el reemplazo en la orientación de las políticas públicas el enfoque del buen “vivir”, por la idea del “cambio de la matriz productiva”.

En los comicios seccionales conforme desciende el nivel de los GAD, aumentó la fragmentación política y la oposición al gobierno central. Las prefecturas electoralmente posicionadas en el medio entre el arrastre electoral de los partidos nacionales a los que deben sus victorias, y las presiones locales, mostraron un patrón similar en las dos elecciones: la mayoría de prefectos fueron electos por partidos nacionales, la mitad con coaliciones provinciales. En las elecciones provinciales del 2009, en el 61% de las prefecturas ganaron las fuerzas opositoras, mientras en las elecciones del 2014, la oposición ganó en el 57% de las provincias (CNE, 2014), no obstante que el partido gobernante triunfó en las tres provincias de mayor concentración de electores, con lo que ocurrió el fenómeno de “ganar perdiendo”.

En el nivel de las ciudades intermedias, específicamente en las alcaldías de las ciudades capitales de provincia, en la elección del 2009 las fuerzas opositoras triunfaron en el 56% de alcaldías, y predominaron las coaliciones de fuerzas locales; mientras en las elecciones del 2014, la oposición desplazó al partido gobernante triunfando en el 87% de las alcaldías de las capitales provinciales (CNE, 2014), y las coaliciones locales bajaron a cerca de la mitad. En los demás municipios intermedios y pequeños, en las dos elecciones prevalecieron los partidos nacionales, en la mitad con coaliciones locales y en la otra mitad las fuerzas lugareñas adheridas a los partidos nacionales; en ambas elecciones ganaron las fuerzas opositoras al progresismo: en las elecciones municipales del 2009 las fuerzas de oposición triunfaron en el 68% de alcaldías, y en las elecciones del 2014 la oposición se mantuvo en el 69% de alcaldías (CNE, 2014).

Así, mientras en los comicios seccionales del 2009, el MPAIS obtuvo triunfos menores en las prefecturas, una importante ganancia en los municipios de las ciudades capitales de provincia, y dispersos triunfos en el resto de municipios; en las elecciones seccionales del 2014, en cambio, amplió sus victorias en las prefecturas, disminuyó sensiblemente en las municipalidades de las capitales provinciales, y perdió en la mayoría de municipios medianos y pequeños.

Al igual que las prefecturas, los municipios más allá del transitorio alineamiento con el progresismo, asumieron sin mayor entusiasmo las competencias transferidas, salvo algunos pocos municipios que de facto o por autonomía metropolitana venían ejerciendo desde tiempo atrás competencias descentralizadas, en la mayoría de municipios se implantaron las nuevas atribuciones en medio de crónicas debilidades institucionales. Competencias como tránsito, transporte y seguridad vial; vialidad; patrimonio cultural; y gestión ambiental están entrampadas en híbridos competencias por falta de claridad de las políticas nacionales y debilidades institucionales locales, pese a la creación de empresas públicas municipales con fines recaudatorios en varios cantones, o la formación de 43 mancomunidades y 11 consorcios para la gestión de nueve competencias (CNC, 2018).

Inermes a la planificación territorial nacional, y distanciados de la desconcentración estatal, la mayoría de municipios continúan entrampados en el localismo: las visiones personalistas de los alcaldes son el horizonte de lo posible. El patrón urbano de ocupación del suelo, sea por medio del complejo financiero inmobiliario, sea por medio de las redes del mercado ilegal de tierras, se expande hasta alcanzar –se estima– al 80% de la población en el año 2021, los municipios pese a que disponen de las atribuciones, normativa y técnicas no logran detenerlo, y la descentralización tampoco se muestra capaz de controlarlo.

A diferencia de los triunfos electorales presidenciales, en ambas elecciones seccionales prevaleció una tendencia de oposición al progresismo, acentuada en los comicios del 2014 con el desplazamiento del partido gobernante de la mayoría de municipios, lo que ratifica que el MPAIS no concedió suficiente importancia estratégica a lo local en su proyecto político, desoyendo la atávica desconfianza del centralismo en las provincias y cantones del país. En realidad el giro

conservador del progresismo ecuatoriano, se ahondó como consecuencia de las elecciones nacionales del 2017, cuando el partido gobernante, desde adentro, emprendió con la desactivación del transformismo progresista.

## Conclusiones

En el Ecuador el anunciado gobierno descentralizado del Estado por parte del progresismo, no ocurrió. En su lugar se impuso la recentralización de la política pública, asentada en una legitimación conseguida en las tres elecciones presidenciales, las que más allá de la aparente nacionalización del MPAIS, fortalecieron un liderazgo presidencial en el que las victorias electorales eran la medida de la política: “si quieren cambiar ganen las elecciones”, fue la consigna en el gobierno progresista. Con esta potestad política adquirida y en medio de una bonanza petrolera que agrandó la inversión pública, se avanzó en una desconcentración estatal que ensombreció a la descentralización de los gobiernos seccionales.

El triunfo electoral como medida de la acción política, no se aplicó en el nivel local signado por la fragmentación del poder y la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales, con lo que el ansiado equilibrio entre la centralidad y la descentralización estatal, efectivamente fue solo una sensación. Lo local no fue indefectible en el proyecto progresista, con lo que la creciente fragmentación política estimulada en las elecciones seccionales, tampoco contribuyó a una atmósfera de patrocinio a la descentralización; contrariamente, junto a la asignación administrativa de competencias sin los suficientes recursos fiscales, y ampliando la dependencia de los gobiernos locales de las transferencias intergubernamentales, provocó inseguridades descentralizadoras al crear más responsabilidades con menos recursos.

Dado que la recentralización de lo público se hizo a costa de una débil descentralización, el futuro de esta pende de calibrar una nueva relación entre el centro y las localidades, reconfigurando sus vínculos, desactivando mesuradamente la recentralización pública, y promoviendo la subsidiariedad a los actores, intereses y procesos locales. Hay que avanzar en democratizar lo público territorial, en simultáneo a escalas nacional y local, replanteando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

En esa dirección y ante una eventual saturación de la dispersión política territorial, podría abrirse un ciclo de gobernanza multinivel (Subirats, 2014), en los gobiernos y actores locales que les permita superar, en la acción pública, muchos de los problemas que les son comunes. Cabe estimular la asunción de modalidades de gobernanza multinivel con competencias integradas en los niveles subnacionales y central, flexibles a la complejidad territorial: en las ciudades metropolitanas les corresponde a los municipios metropolitanos, en las provincias a las prefecturas en condición de gobiernos intermedios, instalando modalidades de gobernanza multinivel orientadas a la ruralidad, a las ciudades intermedias y conurbanos. Las competencias descentralizadas de fomento productivo, cuencas

hidrográficas, vialidad, tránsito y movilidad, y patrimonio cultural, al igual que realidades como las ruralidades estancadas y la expansión urbana, requieren políticas de alcance regional solo posibles bajo formas de gobierno multinivel.

La agregación de intereses territoriales, el apalancamiento de recursos públicos y privados, y las políticas de alcance regional podrían materializarse con acuerdos estratégicos en agendas integradas entre provincias, municipios y parroquias rurales, convirtiendo a la actual cámara provincial en el espacio de la gobernanza multinivel. Sin embargo, junto a los acuerdos intergubernamentales y a los rediseños institucionales que sienten certidumbres de descentralización, sus alcances también están en relación al fortalecimiento de las organizaciones y fuerzas populares que demanden la democratización de los gobiernos locales.

## Bibliografía

- Barrera Guarderas, Augusto  
2015 *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi*. CITE-FLACSO, FES, Quito.
- Bastidas Redín, Cristina  
2017 "La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central". En *Balace de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, Ortiz Crespo, Santiago (coord.), pp. 83-112 GIZ, Quito.
- Burbano de Lara, Felipe  
2017 "Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo". En *Ecuador Debate*, N° 102, pp. 9-26, Diciembre, CAAP, Quito.
- Burbano de Lara, Felipe  
(25 de septiembre 2018) "Lenín chao; Lenín chao...". *El Universo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ldUXrz>.
- Consejo Nacional de Competencias  
2018 *Mancomunidades y consorcios*, Quito.  
Consejo Nacional Electoral  
2018 *Registro de organizaciones políticas*, Quito.
- 2014 *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito.
- 2012 *Estadísticas del Registro Electoral*, Quito.
- Correa Delgado, Rafael  
(24 de mayo 2016) "Informe a la Nación. La Década Ganada". Presidencia de la República del Ecuador. Quito.
- De la Torre, Carlos  
1993 *La seducción velasquista*. Ediciones Libro Mundi, FLACSO Ecuador. Quito
- Hurtado Arroba, Edison  
2017 "Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador". En *Ecuador Debate*, N° 101, Agosto, pp. 7-21. CAAP. Quito.
- Iracheta, Alfonso  
2002 "Notas sobre desarrollo y planeación regional en México". En *Actualidad de la investigación regional en el México central*, Javier Delgadillo y Alfonso Iracheta (coords.), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México / El Colegio Mexiquense / El Colegio de Tlaxcala /Plaza y Valdés. Gaudichaud, F. México.
- 2015 "¿Fin de ciclo en América del Sur? Los movimientos populares, la crisis de los «progresismos» gubernamentales y las alternativas ecosocialistas". En *América Latina. Emancipaciones en construcción*. Tiempo Robado Editoras/ América en movimiento. Santiago.
- León Trujillo, Jorge  
2004 "Elecciones locales en Ecuador: cambios y constantes". En *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, N° 33

- (2), pp. 385-390. Recuperado de: <https://bit.ly/2KaCYGS>.
- Mencias V., Jamenson, A.  
2017 "Dependencia Financiera de los GAD Municipales y la generación de ingresos propios". En *Notas de Reflexión, Política fiscal y tributaria*, N° 42, Abril: Centro de Estudios Fiscales/SRI. Quito.
- Modonesi, Massimo  
2015 "Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo". En *VIENTO SUR*. N° 140, pp. 23-30, Octubre, España.
- Ortiz Crespo, Santiago y Burbano de Lara, Agustín  
2017 *Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes*. FES, Quito.
- Ospina Peralta, Pablo  
2017 "Crónica electoral y recambios de fin de ciclo". En *La Línea de Fuego*, 19 de abril, Recuperado de: <https://bit.ly/2pZ5r7e>.
- Pachano, Simón.  
2018 "Ecuador: fin de ciclo y elecciones". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (Editores), pp. 187-202, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Paz y Miño Cepeda, Juan  
2006 "Las elecciones presidenciales del Ecuador en 2006 y la propuesta de Asamblea Constituyente". En *Historia y Presente*, Quito: PUCE, Taller de Historia Económica (THE). - Octubre-noviembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2K5MGur>.
- Polga-Hecimovich, John  
2014 "¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia". En *América Latina Hoy*, N° 67, 91-118, España: Universidad de Salamanca.
- Recalde, Paulina  
2007 "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". En *Iconos*, N° 27, pp.15-25, FLACSO Ecuador. Quito.
- Subirats, Joan  
2016 "Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España". En *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, Fernando, Carrión y Erazo, Jaime (coords.), pp. 43-72. UNAM, IDRC, CLACSO, ASCDI. México.
- Svampa, Maristella  
2018 *Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. (One World Working Papers. Uni Kassel 01/2010)*, Recuperado de: <https://bit.ly/2FJfflC>.
- Torres D., Víctor Hugo  
2016 "El desarrollo local en Ecuador: logros y desafíos". En *Memorias IV Congreso Internacional de Desarrollo Local*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Huelva, Grupo de Universidades Iberoamericanas La Rábida. Lima.
- Viscarra A., Hernán  
2016 "Generación, normalización de ingresos por autogestión y procesos de recaudación en GADP". Recuperado de: <https://bit.ly/2TWvYNO>.
- Zelik, Raul  
2012 "De constelaciones y hegemonías. Sobre la necesidad de diferenciar entre gobiernos alternativos y políticas de emancipación". En *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*, Luisa López; Martín Molina; Daniel Pardo; Jonathan Piedrahita; Laura Rojas; Natalia Tejada, Raul Zelik (comps.), pp. 73-90. Fundación Rosa Luxemburgo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Medellín.

# Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral

## Articulaciones neoliberales

Raúl Harari\*

*La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, aprobada por la Asamblea Nacional el 21 de Junio de 2018, no está sola. Simultáneamente, aunque utilizando vías diferentes, se establecieron los Acuerdos Ministeriales MDT-2018 0073, 0074, 0075, emitidos por el Ministerio de Trabajo que proponen nuevas formas contractuales tendientes a la flexibilidad laboral.*

*Este tema amerita ser considerado bajo algunos parámetros como los que se menciona a continuación: la globalización y el neoliberalismo; la reestructuración productiva; la política de industrialización y la Ley de Fomento Productivo; las consecuencias de los Acuerdos Ministeriales recientes en las condiciones de trabajo y la sindicalización para los trabajadores y trabajadoras.*

### La globalización y el neoliberalismo

**G**lobalización y neoliberalismo son temas de amplio debate, particularmente enfatizado desde mediados de los 80. La globalización de la economía, fue una respuesta del capital a nivel internacional, frente a sus dificultades de aumentar la tasa de ganancia bajo los esquemas de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con particular impacto en América Latina. En términos más sencillos, significó el paso de una búsqueda de desarrollo del mercado interno a un modelo exportador (Harari, 2013).

Los ejes del modelo neoliberal son la desregulación, la privatización, el libre mercado y la reducción, a su mínima expresión, del Estado. Para sostener este modelo desde América Latina, en tanto la competitividad era mínima, apenas quedaban las ventajas comparativas, la oferta de fuerza de trabajo barata y la presión por establecer acuerdos de libre comercio, como los realizados con Perú y Colombia.

Si bien existieron algunos indicadores sociales favorables (OIT, 1991), para la aplicación de los programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, la mayoría de ellos fueron de tipo comercial, financiero y tributario; progresivamente se hizo visible un objetivo estratégico para su implantación: reducir o eliminar las resistencias sociales, con un énfasis sistemático en el cercamiento a los sindicatos, para neu-

---

\* Investigador. Director IFA.

tralizarlos o sacarlos de escena, como en una condición necesaria para instalar el modelo, para lo cual se acudió a todos los medios posibles; legales o ilegales, se legisló para atacarlos, además, se produjo enfrentamientos a nivel nacional, regional, local y por empresa, a fin de contar con un hilo conductor; incluso utilizando como interlocutores a otros actores sociales emergentes, o responder a reivindicaciones dispersas, para desplazar, competir o aislar a los sindicatos; dentro de las empresas, entre las empresas y en sus vínculos sociales. El sindicalismo latinoamericano fue sorprendido por esta lógica y no solo no tuvo capacidad para revertir esa tendencia, sino que agudizó sus propias contradicciones preexistentes, tales como: modelos organizativos obsoletos, alcances limitados de las reivindicaciones, pérdida de la capacidad de convocatoria. El desempleo y la informalidad laboral fueron un contexto favorable para presionar a los sindicatos. La agenda sindical cambió radicalmente y obligó a respuestas defensivas demasiado puntuales como para resistir esos embates a los derechos laborales que también afectaron a la baja las reivindicaciones de la contratación colectiva, entre otros espacios de presencia sindical.

La relocalización productiva de los países industrializados tuvo su contracara en la desindustrialización y transnacionalización de las empresas nacionales. En América Latina esta discusión sobre el neoliberalismo encontró múltiples oportunidades de ejercitarse dados sus antecedentes de esquemas de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI), en particular a partir de la década de los cuarenta. Aun contando con múltiples ejemplos y experiencias, los argumentos no permitieron establecer líneas únicas de análisis de las respuestas que estas realidades dieron a la globalización. Grandes respuestas temáticas y situaciones heterogéneas no posibilitaron delinear un modo sistemático de reacción frente a la globalización. Con ello, el neoliberalismo se desplegó como una alternativa unívoca para los cambios suscitados a nivel internacional (Echeverría, 1994). Así se pagó en parte la deuda externa pre existente pero se aumentó la dependencia comercial, debilitó al de por sí incipiente sector industrial, se profundizó el problema de la pobreza y se apuntó a las privatizaciones o concesiones como solución de todos los males.

Los resultados de la oferta neoliberal no se vieron reflejados en la realidad y, además de fuertes resistencias a su implementación, cuando lograron implantarse sus medidas, los efectos fueron devastadores para los países que lo adoptaron, salvo, en alguna medida, el caso chileno que simultáneamente con la represión de la dictadura de Pinochet, logró establecerse a sangre y fuego, con limitaciones y consecuencias sociales que aún padece el pueblo chileno. En este caso, más que hablar de éxitos se puede confirmar que el neoliberalismo no se puede concretar si no es con represión. Los casos de México y Argentina, entre otros, mostraron la devastación productiva agrícola e industrial como consecuencia de estas políticas.

De esta forma, el marco conceptual que requiere el análisis de las economías latinoamericanas debe contemplar una diversidad y elasticidad para abarcar todas sus variantes; y, hay experiencias como las del Gobierno de Correa en que



se acudió a la heterodoxia, a las políticas contracíclicas y a un híbrido en donde enunciados y ciertas acciones hacia la sustitución de importaciones, se mezclaron con medidas de tipo neoliberal. Por eso incluso se hablaba de proyectos posneoliberales y de un nuevo modelo de acumulación en proceso.

Lo que sí ha sido fundamental es el desplazamiento de la industria hacia el capital financiero y la transnacionalización de la industria nacional. Informaciones recientes hablan de la compra por parte de trasnacionales, de doce importantes empresas ecuatorianas lo cual pone en evidencia, por un lado, la falta de compromiso nacional de éstas así como los límites para desarrollar un capitalismo nacional. En síntesis, la imposibilidad de desarrollar una burguesía nacional en las actuales condiciones históricas y en el marco de la globalización capitalista.

Una muestra de las limitaciones de las propuestas nacionales en el caso ecuatoriano, fue el hecho de que, la llamada Nueva Matriz Productiva, nunca llegó a desarrollarse, en sus enunciados ya revela contradicciones entre sectores que no pueden integrarse, que tienen dinámicas diferentes y que apuestan a las exportaciones preferentemente.

## **La reestructuración productiva**

La reestructuración productiva no es algo nuevo a nivel de los países industrializados. El capital ha ido cambiando, no en su esencia, pero sí en cuanto a sus estrategias. Hace 50 y 70 años ya se empezó a hablar y desarrollar un modelo de flexibilización productiva. En pocas palabras, se buscaba generar medios para mejorar las tasas de ganancia que permitieran o facilitaran el acceso a un mercado cada vez más diverso. Mientras algunos autores enfatizaban en cambios en los aspectos técnicos y tecnológicos, otros ponían el acento en la actividad humana. Un concepto socio-técnico desarrollado por Trust en 1981, presentaba una visión mixta que entrelazaba los dos conceptos anteriores (Hubka & Eder, 1984; Atkinson, 1985; Chrystolouris, 1996).

De tal manera que mucho se ha escrito y aplicado en la producción en cuanto a la flexibilidad. No obstante, en Ecuador y otros países de América Latina, la tendencia mayoritaria ha sido aplicar los componentes de la flexibilidad laboral casi exclusivamente. Este enfoque, es una forma parcial e interesada por parte de las empresas, de interpretar los conceptos de flexibilidad, constituyéndose en camino para controlar la fuerza de trabajo, como base sustancial de los procesos laborales. Uno de los aspectos cruciales que no está entre las prioridades de la industria ecuatoriana, por ejemplo, es el esfuerzo por desarrollar nuevos diseños industriales.

Este abordaje de lo empresarial permite esclarecer al menos dos aspectos:

- 1) Que la mayoría de las empresas no apuntan fundamentalmente al impulso de la productividad en sus formas clásicas (la relación productos/recursos), ni a la innovación, sino a bajar costos y a la rentabilidad, sin modernizarse.

- 2) Que la flexibilidad laboral, es el mecanismo desarrollado para bajar costos de la fuerza de trabajo, acudiendo a cambios legales que precarizan el trabajo, debilitando o eliminando todo tipo de resistencia u organización obrera, jugando con la inestabilidad laboral, la rotación permanente de trabajadores y trabajadoras, discriminando entre trabajo de hombres y mujeres sobre todo, pero no solamente, en el salario, llevando a la baja las conquistas laborales básicas tales como pago de horas extras, beneficios sociales, aportes jubilatorios, entre otros derechos considerados, algunos de ellos, como irrenunciables. Incluso en la contratación colectiva, si no se la puede volver regresiva, se hace todo lo posible para que no logre avances. En este contexto la capacitación de los trabajadores y trabajadoras no interesa y está casi ausente, salvo que interese puntualmente a la empresa.

En esas condiciones difícilmente se puede esperar un desarrollo industrial. Incluso las tan promovidas propuestas de calidad total son complicadas de alcanzar ya que les faltan los cimientos productivos en particular trabajadores calificados, salvo pocas excepciones. Sin fuerza de trabajo estable y capacitada es imposible fijarse metas elevadas de progreso productivo.

El tema de la organización del trabajo, ha estado marcado por la búsqueda de una interpretación superadora para entender los cambios de las estrategias tayloristas y fordistas. Hay una confluencia interpretativa hacia una denominación genérica de posfordismo en clave de sociología del trabajo o modernización, en términos de la sociología del desarrollo.

Con el posfordismo se pretende hilvanar un conjunto de conceptos, técnicas, tácticas y prácticas que forman parte de un universo muy diverso y que incluyen ramas industriales, configuraciones empresariales e incluso empresas. En efecto, en todas ellas se pueden encontrar por un lado fuerte presencia o, por otro, ligeras trazas de las ISI. En sectores industriales corporativos o sectoriales, la implementación de formas posfordistas ha estado presente sea a través de la estrategia o modelo industrial adoptado, sea a través de renovaciones tecnológicas parciales o cambios en ciertas áreas o procesos de trabajo cambiados o añadidos, pero de manera suplementaria más que integrados al conjunto del sistema productivo (Harari y Comi, 1986; de la Garza Toledo, 2000).

Por la característica, fundamentalmente rentista de la industria nacional, las inversiones son menores y peor aún las reinversiones. La búsqueda constante del apoyo estatal por créditos blandos, reducción de impuestos, exenciones de multas, facilidades aduaneras, salvaguardas, entre otras medidas de protección, ha significado escaso o puntual interés en algunos cambios tecnológicos, reducidos a partes de procesos, sin mayor repercusión en la estructura o sistemas de producción.

Por su lado la innovación, como concepto y práctica, ha estado claramente ausente en la industria ecuatoriana en la gran mayoría de empresas.

Hay sectores productivos en que su destino de exportación estructura una relación con el mercado mundial que lo absorbe y obliga a adoptar cambios para

mantener la competitividad, así como hay productos o actividades que pueden mantener tradicionales formas tayloristas y fordistas que son adaptadas, sobre todo abusando de la fuerza de trabajo mediante la flexibilización, sin necesidad de cambios estructurales. El caso del banano y el de las flores podría estar en esta lista.

Este contexto ha sido determinante para el tratamiento que han hecho las empresas ecuatorianas de la fuerza de trabajo. Aun incorporando departamento de recursos humanos, algunas actividades de capacitación básica, y con una falta de incentivos reales, han constituido discursos inaplicados y más bien a contracorriente de la realidad de los lugares de trabajo.

Ha predominado la intensificación del trabajo, la adaptación forzada de los trabajadores y trabajadoras a los esquemas productivos y contradicciones en cuanto a ritmos de trabajo, secuencia de actividades que llevan a cuellos de botella, sobrestocks o falta de materias primas, que condicionan la producción y el rendimiento de los trabajadores y trabajadoras. Son mínimos los logros en materia de calificación, recalificación o reconversión de la fuerza de trabajo (Atkinson, 1993).

## **La política industrial en Ecuador y la nueva Ley de Fomento Productivo**

Después del intento del gobierno del ex presidente Correa, frustrado en parte por cuestiones internas de sus diferentes grupos económicos y técnicos, así como por la falta de respuesta de un amplio sector empresarial que no mostró interés en el desarrollo, salvo fundamentalmente sectores de la pequeña y mediana industria, la disyuntiva entre sociedad del conocimiento y sociedad industrializada no resuelta, condujo a un estancamiento afectado por la baja del precio del petróleo que fue disminuyendo drásticamente los recursos para impulsar proyectos nacionales. El Proyecto de Política de industrialización selectiva quedó trunco o interrumpido (Andrade, 2015).

Adicionalmente, la apreciación del dólar que encarece las exportaciones ecuatorianas, para lo cual el Estado no tiene control, la deuda externa abultada y el riesgo de una recesión que limitara el consumo y redujera los ingresos fiscales, condujeron a un progresivo enlentecimiento de las inversiones, proyectos incompletos, eliminación de nuevos proyectos y con ello reducción del accionar de sectores que dinamizan la economía como la industria de la construcción. Esta ha sido mayoritariamente una constante en la industria nacional en el Ecuador (Harari, 2000).

La Ley de Fomento Productivo, instala las bases de una estrategia productiva que apunta fundamentalmente al sector externo de la economía, esto se complementa con Acuerdos del Ministerio del Trabajo, que implican nuevos mecanismos para controlar la fuerza de trabajo. Efectivamente, en la Ley no se hace mención alguna a las condiciones de trabajo, se proyecta finalidades de aumento del empleo, de manera general, y algunos aspectos que indirectamente se relacionan como el pago de la mora patronal del IESS, entre otras que también son cuestionables. Se

puede decir entonces que era imprescindible, para las empresas, generar disposiciones que lleven a un manejo compatible de estrategias con el tratamiento de la fuerza de trabajo. La circunscripción del tema laboral a una cuestión de empleo se basó en un reduccionismo del tema. Eso llevo a buscar otros subterfugios para acomodar la cuestión laboral, bajo la orientación económica vía Ministerio del Trabajo. Previamente, acuerdos sectoriales y dispersos con grupos sindicales, les ayudó a la falta de respuesta unificada de los trabajadores.

En la Ley de Fomento Productivo la referencia más importante, en relación al trabajo, hace hincapié en el empleo. Sin embargo, no se encuentran fundamentos del abordaje al tema, ya que no se habla de las causas estructurales del desempleo, de la situación actual y sus componentes y solo se concibe como una derivación de las políticas de inversión, apertura y cambios crediticios. Menos aún se hace referencia al empleo en el sector público, al cual se lo considera sobredimensionado y posteriormente se lo designa como uno de los sectores a ser sacrificados en términos que van desde 60.000 a 160.000 entre despidos, terminación de contratos o no llenado de vacantes. De manera no explícita, se dice que será el sector privado el que va a generar empleos que permitan cumplir la meta comprometida electoralmente de 250.000 nuevos puestos de trabajo cada dos años.

Si nos basamos en problemas estructurales, en procesos que están en los umbrales de la recesión, en cierre de empresas, en una deuda externa, preexistente pero aumentada por este gobierno, con la necesidad de cumplimiento de ofertas electorales en salud y educación, con falta de recursos crediticios blandos debido a las altas tasas de interés, entre otros componentes, las perspectivas del empleo no llevan al optimismo y el cuadro de situación actual evidencia argumentos para esa proyección.

Según estudios del llamado mercado de trabajo (Olmedo, 2018), los niveles de desocupación son bajos y se mantienen durante los últimos tres años, al menos. Sin embargo, profundizando en las caracterizaciones y los subsectores se ponen de manifiesto al menos dos aspectos debatibles. Uno de ellos hace referencia a empleo adecuado o inadecuado donde se enfatiza en la cuestión económica y ciertas variables relacionadas a horas trabajadas, interés por trabajar, horas extras.

Mientras que, el empleo inadecuado habla de esos limitantes que no permiten cumplir niveles salariales u horarios considerados básicos. Esto tiene un sesgo economicista, reducido a los ingresos y que no cuestiona ni aborda las condiciones de trabajo, lo cual está establecido en la Constitución y en el Código del Trabajo. Si aceptamos algunas cifras que hablan de que un 40% de trabajadores formales tienen un empleo inadecuado, podemos reforzar la idea de que las condiciones de trabajo e incluso los ingresos económicos, no alcanzan esos estándares básicos, lo que muestran una flexibilidad contractual en marcha que lo permite. La polémica surgida entre el Ministerio del Trabajo y el INEC respecto a los indicadores y datos de empleo también ilustra al respecto.

El tema del subempleo no es una cuestión menor, ya que su dimensión expresa la debilidad de la estructura productiva y sus dificultades para absorber la PEA;

aumenta su importancia, si tomamos en cuenta que muchas actividades u oficios se cumplen en la estructura productiva formal en trabajos de mantenimiento, comercialización, y otros servicios que las empresas prefieren subcontratarlas. Los ingresos y las condiciones de trabajo tienden a declinar aún más en este estrato de trabajadores (Ruiz, 2018).

Por lo tanto, aun manteniendo cifras de empleo estables, el empleo adecuado tiende a bajar y el subempleo tiende a subir, es decir que hay un deslizamiento descendente y persistente de las condiciones de trabajo. En la medida en que esto se visualiza en el área urbana donde parecerían ser más formales las relaciones laborales, al menos en los sectores industriales allí situados, es posible que la situación en el área rural sea peor en particular en productores medianos y pequeños al menos. La juventud es la que más padece estos procesos de desempleo y subempleo. Y se mantienen las brechas de género tradicionales en desmedro del trabajo de las mujeres.

La ubicación mayoritaria del empleo en sectores primarios, comparado con la manufactura, no hace más que evidenciar la dirección sostenida hacia la reprimarización de la economía (26.1% vs. 6.7%). Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca son los sectores más extendidos y esto tiene importancia en cuanto a las condiciones de trabajo, como veremos más adelante, y en el direccionamiento de la flexibilización laboral (Salgado, 2018).

Esta realidad pretende ser cambiada con la Ley de Fomento, aunque sin afectar aquellos aspectos estructurales ya que, por las medidas de ajuste fiscal, de remisión de deudas, de condonación de deudas, de elevadas tasas de interés, de reducción del control del Estado sobre los grandes grupos económicos, no se estimulará el desarrollo productivo. Las inversiones solo llegarán en situaciones extremadamente favorables y de control transnacional, ablandando todo tipo de legislación tributaria laboral y ambiental.

### **Las consecuencias de los acuerdos ministeriales recientes en las condiciones de trabajo y la sindicalización de los trabajadores y las trabajadoras**

Los recientes acuerdos ministeriales, que ya se comenzaron a plasmar al final del Gobierno de Correa, tal como el Acuerdo del Ministerio de Trabajo de abril de 2017, persiguen algunos propósitos estratégicos:

- Facilitar el control patronal de la fuerza de trabajo
- Precarizar la fuerza de trabajo, empezando por afectar la estabilidad y los derechos adquiridos como la afiliación al IESS, pasando por profundizar el deterioro de las condiciones de trabajo y logrando, en consecuencia, un avanzado proceso de indefensión de los trabajadores al prácticamente eliminar la posibilidad práctica de la organización sindical.

- Desafiar implícitamente, fundamentos de la legislación laboral ecuatoriana tales como: las 40 horas semanales de trabajo, el reconocimiento de las horas extras, los descansos semanales, el despido ineficaz, entre otros.

Incluso contraviene o al menos amenaza aspectos legales como los señalados en el Libro I en los Títulos II y III, Libro II en los Títulos II y III, disposiciones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

La emisión del Mandato 8, que elimina la tercerización laboral presente en la Constitución de Montecristi 2008, significó sin duda una decisión trascendente para los trabajadores y trabajadoras que estuvieron sometidos a relaciones laborales degradantes e inestables. Aunque algunas disposiciones de este Mandato fueron cuestionadas, como la absolución de responsabilidad de las tercerizadoras más allá de los tres últimos meses a dichos intermediarios, se marcó un rumbo básico para facilitar la estabilidad laboral.

Hasta abril de 2017, en que se cierra el período del Gobierno del entonces Presidente Correa, una vez desvanecidas las expectativas de un nuevo Código de Trabajo o Ley Orgánica del Trabajo, se emitieron dos nuevas disposiciones: la Ley Orgánica de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, y la Ley de Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar. Su análisis no es motivo de este artículo, pero deben mencionarse porque son antecedentes importantes en cuanto a iniciativas gubernamentales, y en buena parte por las continuidades que tienen entre ellas. Sobre todo, por revelar una visión de proyecto político, una concepción determinada y una operacionalización limitada.

Como proyecto político Alianza País no ha tenido a los trabajadores como aliados estratégicos si no, en el mejor de los casos, como puntuales beneficiarios de un modelo de Estado de Buen Vivir, sin capacidad de intervenir activamente en las políticas públicas peor aún de ser un sostén social vertebrador de esa propuesta. Las consecuencias no se hicieron esperar y hoy le pasan factura a los intentos de recomponer el proyecto, redireccionado y revertido por el Gobierno del Presidente Lenín Moreno. La concepción de que el Estado, que llegó a llamarse “popular”, en algunas expresiones de sus dirigentes, reposicionó el rol del mismo y recuperó áreas básicas así como el control social. Eso no fue suficiente para controlar adecuadamente los grupos económicos, pero logró coordinar intereses y transferir recursos a los sectores sociales, de manera directa e indirecta, y también a través de agentes empresariales con intereses en el mercado interno, en constante tensión con intereses directamente antinacionales o transnacionales. Regular la lucha de clases, disputando desde el Estado con algunos grupos oligárquicos, sin presencia de los trabajadores, resultó claramente en un intento por facilitar el desarrollo del capital nacional, a costa de la fuerza de trabajo que no formó parte del proyecto. Incluso la propuesta de mercado interno, se vio mediatizada ya que la redistribución económica trascendió limitadamente a lo social y lo político, resintiendo las propias bases de ese proyecto. Consecuencia de este contexto fueron leyes que, respondiendo a necesidades concretas, no se

articularon con las necesidades generales de los trabajadores y trabajadoras.

En las dos leyes mencionadas se pueden ver intereses entrecruzados, propuestas voluntaristas y decisiones que distorsionan la realidad de clase de trabajadores y trabajadoras. Como resultado se puede constatar que el empleo juvenil no creció como se esperaba, y que las jornadas de trabajo no fueron consensuadas con los trabajadores. El seguro de desempleo abordó una propuesta superadora de la cesantía vigente en el IESS, pero el hecho de que se pague parcialmente con los aportes de los propios trabajadores al IESS hace que eso no repercuta, de manera trascendental sino marginal, en el tema del empleo que, aunque con méritos por sus bajas tasas, esconde contradicciones internas entre los propios ocupados. Además, allí se trata al desempleo como un problema exclusivamente económico, sin abordar cuestiones como la capacitación de los trabajadores y otros derechos que se resienten durante el desempleo. La Ley de Justicia Laboral introdujo algunos paradigmas nuevos relevantes como el del reconocimiento a la jubilación de las trabajadoras no remuneradas del hogar, así como el retorno de la dirección técnica de la seguridad y salud al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Salud Pública, que antes estaba en manos del IESS y se manejaba por separado de otras políticas públicas. El reconocimiento de las trabajadoras remuneradas del hogar de manera económica a la par de los demás trabajadores y del sindicato por rama de ese sector anteriormente desprotegido, son otros avances paradigmáticos que deben considerarse relevantes. Como dijéramos antes, sin embargo, no fue integrado al proyecto político ni programática ni orgánicamente (Molina y Villareal, 2015).

El Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, nunca alcanzó un nivel protagónico. Las utilidades cobradas por encima de ciertos límites, afectaron injustificadamente a un proporcionalmente reducido sector laboral, pero en cambio se beneficiaron trabajadores de empresas de servicios complementarios que antes no tenían acceso a dichas utilidades las que eran absorbidas por las empresas.

En síntesis: progresos focalizados, nuevos paradigmas instalados, eliminación de la tercerización para ayudar a la estabilidad laboral, ampliación de algunos derechos laborales, pero impidiendo o limitando el derecho a la organización sindical. Los derechos adquiridos dejaron en la práctica de ser irrenunciables, y los nuevos derechos llegaron a niveles individuales, restringiendo su impacto colectivo (Montúfar, 2015).

Esto comenzó en el sector público, con enmiendas constitucionales porque se consideraba el Estado como un patrono y para asegurarle el poder de decisión. Y se ha trasladado al sector privado ahora de manera progresiva. En ambos casos las medidas, además de afectar intereses y derechos laborales y restringir beneficios sociales, confluyeron en una línea roja para constituir organizaciones sindicales y negociar contratos colectivos o ejercer el derecho de huelga, de por sí limitado constitucionalmente, para los servicios públicos (Montúfar, 2015).

La constitución de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), impulsada por el propio ex Presidente Correa no logró aportar programática, política ni sindi-

calmente y desembocó en la aprobación de contratos colectivos, como los de eléctricos y petroleros que no sumaron nuevos beneficios importantes, tal como venía sucediendo con el resto de sindicatos del sector privado, cada vez menos enriquecedores y más apegados a que se cumpla la legislación de por sí limitada.

Los Acuerdos Ministeriales actuales, así como la Ley de Fomento Productivo, no apuntan a un desarrollo empresarial moderno, productivo y competitivo, ya que no se contempla algunas necesidades actuales de la producción, con lo cual se abre el espacio a inversiones alentadas por la falta de control de los derechos laborales, a más de otros requerimientos básicos para que esos nuevos proyectos respondan a las necesidades del país. Y, al mismo tiempo, mantiene las demandas de subsidios y de rebajas tributarias de las empresas que siguen reproduciendo concepciones rentistas históricamente muy arraigadas en el sector.

Esos Acuerdos Ministeriales, actualmente en vigencia, acentúan la tendencia a la flexibilización sea directamente, a través de los nuevos modelos de contratación, como por los requerimientos para los trabajadores y trabajadoras que están en clara desventaja frente a los empleadores y con lazos con las empresas que no les reportan ingresos inmediatos. Especialmente el Contrato de Trabajo Especial Discontinuo a Jornada Parcial, para cada sector, no solo permite eludir un porcentaje del pago de las horas extras de fines de semana, y en eso se diferencia en cuanto a la duración de la otra modalidad llamada Contrato de Trabajo Especial Permanente a Jornada Completa para el sector florícola, ya que los supuestos son los de “atender actividades o sus fases dentro del giro de negocios”.

Los nuevos acuerdos facilitan el control empresarial de los trabajadores ya que, mediante los Artículos 7, 10, 11, 12, 13 y 14, se dispone que la empresa registre a los trabajadores, los incorpore cuando tenga necesidad, establece sanciones a los trabajadores que no acaten los nuevos llamados, los condiciona a utilizar varios medios para comunicarse, lo cual condiciona a los mismos que deben seguir buscando trabajo porque no pueden esperar a que los llamen, y si ya lo tienen deben realizar trámites para desvincularse de la empresa con la cual estaban en relación de dependencia. O sea que son dependientes independientes.

A pesar de que se hace referencia a la Constitución vigente, es notoria la falta de coherencia y progresividad y, contradicciones con algunos artículos específicos de la misma (Macaroff, 2018).

Precariza la fuerza de trabajo, aunque aumente el valor de la hora trabajada y señale que se deben cumplir beneficios como el de la seguridad social, deja en manos de la empresa los procesos de finiquito, suspensión o eliminación de la relación contractual ya que es ella la que establece cuando recibe a un trabajador, cuando lo llama o lo vuelve a convocar, sin que el trabajador tenga opción de ofertar su fuerza de trabajo. Incluso en el caso de lograr otro empleo, considerando algunos ciclos productivos que son periódicos o anuales y por lo tanto previsibles, como en el caso de flores (fechas conmemorativas, por ejemplo) o bananeros (variaciones estacionales y su impacto en el mercado mundial), será difícil para



ese trabajador responder siempre a cambios ya que, si consiguiera otra fuente de trabajo, seguramente la preferirá antes que esperar el nuevo llamado empresarial que solo está declarativamente establecido pero difícilmente viable o asegurado.

Los demás artículos mencionados hacen referencia a la obligación del trabajador de consignar un medio de notificación, al descanso, a la modalidad contractual, a la estabilidad laboral y a la jornada de trabajo. El Artículo 17 hace referencia al pago de horas extras suplementarias o extraordinarias que, en caso de fijarse un horario que incluya las jornadas de sábado y domingo, se pagarán el 25% en lugar del 50 o 100% que se pagan en los contratos indefinidos.

Está claro que el trabajador, en estas condiciones y según la legislación laboral actual, difícilmente si no imposible, podrá conformar organizaciones sindicales que requieren como mínimo 30 trabajadores estables y, aun existiendo en algunas plantaciones, el acuerdo no fija mecanismos por los cuales estos trabajadores bajo estas modalidades contractuales, podrían afiliarse a las mismas. En el mismo sentido se dificultan o impiden el ejercicio de derechos como el de la seguridad y salud en el trabajo, otros beneficios del IESS (por ejemplo, si hay varios meses sin aportes de los trabajadores, estos pierden el derecho a la atención médica).

Finalmente, pero más directamente, estos acuerdos afectan tangencial o estructuralmente algunas conquistas básicas. Las cuarenta horas semanales cambian en su distribución, aunque se proponga el mismo tipo de límites, pero ahora se considerara a la semana laboral incluyendo los fines de semana, con lo cual se violenta el descanso semanal y el pago de horas extras que ahora puede ser acordado para días de semana como para cualquier otro día antes considerado hábil, es decir de lunes a viernes. Con ello en vez de pagarse las horas extras con el 100%, se pagará el 25% (Artículo 22), y eso se puede establecer mediante contrato de trabajo. Los beneficios de ley, en primer lugar el de aportes a la seguridad social, debe normarlo el IESS, cosa que hasta ahora no se conoce pero que, en la práctica es posible que eso se entregue directamente al trabajador, como se hacía en antiguas prácticas en el sector de la construcción, con lo cual, de hecho se atenta contra el derecho a la jubilación, a la salud, a los riesgos del trabajo y todos los beneficios que otorga el IESS. En la medida en que no se prevén contratos anuales, o a tiempo fijo o determinado, se esfuma el criterio de despido ineficaz con lo que se perjudica a mujeres embarazadas y trabajadores recién contratados. Si bien se fija que los trabajadores actualmente bajo contrato indeterminado no podrán ser cambiados a estos contratos discontinuos, es posible, sin embargo, que sean directamente reemplazados.

Tampoco es casual que se comience con florícolas, bananeras y turismo. Son estos sectores los que componen la matriz productiva, dicho por el Gobierno de Moreno: son los sectores que tienen más estrecha e importante relación con el sector exportador o con la apertura. En cuanto a la ganadería es importante señalar que no son sectores fuertemente sindicalizados ni que pongan en riesgo el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional, pero forma parte de los gremios

empresariales con más peso. Un sector no incluido es el camaronero, pero debido a la baja densidad de ocupación de mano de obra por hectárea o por empresa, no requiere de mayor protección empresarial contra la sindicalización. La reprimarización entonces se asienta en cuatro patas de la mesa de estabilidad de la estrategia gubernamental actual: la protección a la corporación empresarial, la indefensión laboral, la justificación estatal legal y la apertura de mercados. Además, no está descartado que progresivamente esta normativa se extienda a otros sectores productivos.

En conjunto, estos Acuerdos crean las condiciones para el trabajo por horas y con ello una regresión de derechos y una profundización del marco de instalación de un proyecto neoliberal más acabado. En todo caso, facilita las posibilidades para avanzar en acuerdos con el FMI.

Es necesario también referirse a la falta de respuesta sindical, ante esta profundización de la flexibilización, ya que es difícil entender el que no se generen reacciones en defensa de los trabajadores. Varias podrían ser las explicaciones al respecto. Aunque no es ahora posible conocer las razones que lo generan, se demuestra que se ha perdido la visión de conjunto de la clase trabajadora, de los trabajadores y trabajadoras de cualquier sector formal o informal, que se ha producido un distanciamiento de las bases y que se piensa en función de sus intereses grupales o dirigenciales, sin comprender que estas políticas se generalizan y no se seleccionan por tipo u organización, sino contra todos los trabajadores y trabajadoras, fomentando así la debilidad sindical general.

## Bibliografía

- Atkinson, John.  
1993 *Flexibility, uncertainty and manpower management*. Institute of Manpower Studies. *Report 89 Reprint*. University of Sussex UK. Brighton.
- 1985 *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. *IMS Report N° 89*. Brighton Institute of Manpower Studies.
- Andrade, Pablo.  
2015 *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Biblioteca de Ciencias Sociales Volumen 79. Quito. Editores: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Chryssolouris, G.  
1996 *Manufacturing Systems: Theory & Practice*, 2<sup>nd</sup> ed. New York. Springer.
- De la Garza Toledo, Enrique  
2000 "La flexibilidad del trabajo en América Latina". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- N. Elias, G. Gereffi, D. Kincaid, A. Portes, M. Regini, C. Sabel.  
1994 *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. (Ed.), Echeverría, J. Quito. Editores Unidos y Nariz del Diablo.
- Harari, Raúl.  
2000 *Estrategia industrial y medio ambiente Laboral en Ecuador 1975-2000*. Quito. Editorial: IFA.
- Harari, R. & Comi, N.  
1986 *Algunos elementos preliminares sobre la situación de salud de los trabajado-*

- res en Ecuador. Buenos Aires. Editorial: CLACSO.
- Hubka V. & Eder, W.E.  
1984 *Theory of Technical Systems: A total concept Theory for Engineering Design*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- IFA-FOS.  
2013 *Los Productos Agrícolas No Tradicionales de Exportación y las condiciones de trabajo: algunos ejemplos en Ecuador*. Quito. Editores: IFA-FOS.
- Lanas Medina, Elisa.  
2015 Reformas al Código del Trabajo introducidas por la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Reformas en lo laboral y la Seguridad Social. Foro. *Revista de Derecho* N° 24. Quito. Editores: Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador y CEN.
- Macaroff, Anahí.  
2018 "Del retorno de la flexibilidad laboral: inconstitucionalidad de los acuerdos ministeriales que regulan las relaciones laborales del sector bananero". Quito. OCARU. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UZjG80>>.
- Ministerio del Trabajo.  
2017 El trabajo en el sector agropecuario, ganadero y agroindustrial tiene regulaciones especiales. Ecuador. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Ecw276>>.
- Montúfar, Verónica  
2015 "El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder". En *Ecuador Debate*, N° 94, Abril, pp. 9-22, CAAP. Quito.
- Novick, Martha.  
2000 "La transformación de la organización del trabajo". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- Olmedo, Pamela.  
2018 "El empleo en el Ecuador. Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual." *Revista Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS*. Sección Análisis. Mayo. Recuperado de: <<https://bit.ly/2DNmkqK>>.
- Pries, Ludger.  
2000 "Teoría sociológica del mercado de trabajo". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- Registro Oficial  
2015 Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. *Suplemento* N° 483, Publicado 20 de Abril de 2015.
- Registro Oficial  
2010 Código Orgánico de la Producción, Comercio e inversiones. *Suplemento* N° 351. Publicado 29 de diciembre 2010. Ecuador.
- Ruiz, Miguel.  
2018 La estructura de clases en el Ecuador contemporáneo: una aproximación estadística. En: *Observatorio de Economía y Trabajo* (ODET). Publicado 24/7/2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2DlxYD5>.
- Salgado, Wilma.  
2018 "Paquetazo de "toda una vida". Ley Orgánica para el Fomento Productivo". En *Ecuador Debate*, N° 104, Agosto, Quito, CAAP.
- VV. AA.  
2015 *Trabajo y Revolución: Voces y debates sobre reformas laborales en América Latina*. (Coords.) Molina, Camilo y Villareal, Antonio. Quito. Editorial: IAEN.

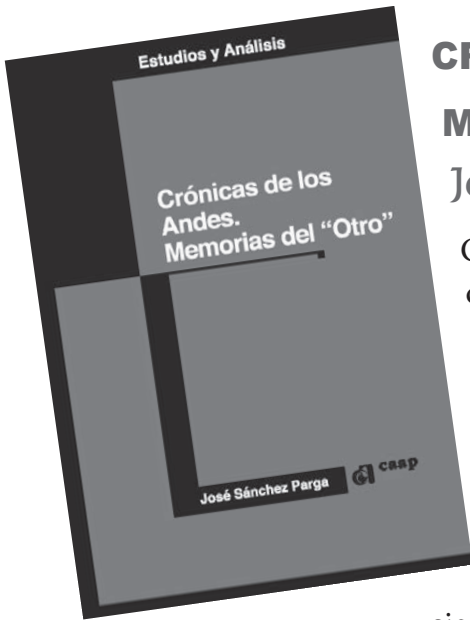
---

**PUBLICACIONES  
CAAP**

**CRÓNICAS DE LOS ANDES  
Memorias del “Otro”**

José Sánchez Parga

Crónicas de las Andes, Memorias del “Otro”, quien al diferenciarse, nos identifica, siendo por ello sustancial su presencia para ser “nosotros”, en relación a ese otro. Los trabajos de José Sánchez Parga sobre el mundo andino-indígena son esenciales para comprender esa otra realidad, siempre presente en la historia.



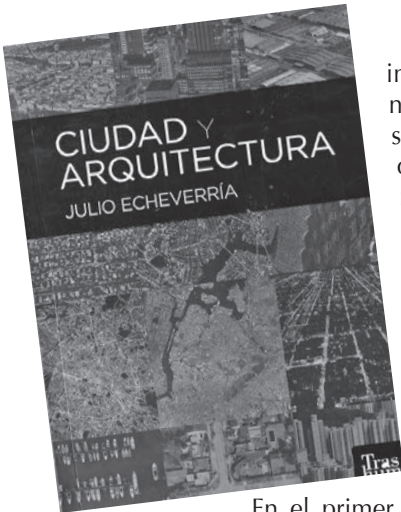
## RESEÑAS

### Ciudad y Arquitectura

**Julio Echeverría**

Trashumante, Quito, 2018, 181pp.

*Christine Van Sluys*



Ciudad y Arquitectura entrelaza líneas reflexivas, indagaciones y acercamientos de distintas disciplinas tanto de la teoría urbana como de las ciencias sociales para repensar y resignificar los conceptos clásicos de ciudad; el autor describe el fenómeno de la urbanización desde sus múltiples dimensiones y teniendo en cuenta los nuevos desafíos provocados por el crecimiento indetenible de las ciudades contemporáneas.

El libro se estructura en cuatro conjuntos de ensayos trabajados por Julio Echeverría durante los últimos cinco años, período en el que el autor se ha desempeñado en la dirección del Instituto de la Ciudad de Quito.

En el primer ensayo “Ciudad y urbanismo, una aporía contemporánea: hacia una teoría política de la ciudad”, Echeverría nos invita a recuperar y resignificar el concepto de ciudad desde un enfoque propio de la teoría política urbana. Durante esta incursión reflexiva define conceptualmente los modelos de ciudad como referentes necesarios para la investigación urbana; estos modelos de ciudad permiten ubicar contradicciones y superposiciones en las cuales se identifican diversos fenómenos urbanos propios de nuestra época. En Quito, el autor sugiere la identificación de tres modelos yuxtapuestos de ciudad: el concéntri-

co, el lineal y el disperso y nos conduce a reflexionar sobre cuales son las maneras de relacionar adecuadamente los modelos físico territoriales con las nuevas necesidades funcionales y de gestión social, económica y política que demandan nuestros territorios.

El segundo ensayo “Ciudad y espacio público. El destino de la ciudad en la urbanización global” concentra su atención en el debate en torno al concepto del “derecho a la ciudad” y a la necesidad de incluir en dicha discusión de manera complementaria las dimensiones inmateriales y simbólicas del espacio público. La reflexión se guía por una aproximación crítica al urbanismo moderno.

En el tercero ensayo Julio desarrolla el tema “Patrimonio, monumentalidad y paisaje urbano en la construcción de la ciudad” a partir de dos conceptos en permanente tensión: el de aglomeración y dispersión y su relación con lo funcional y lo estético, lo natural y lo construido y busca reconocer las dinámicas que permiten descubrir en la ciudad una “proyección de sentido”.

En el cuarto y último ensayo de Ciudad y Arquitectura intitulado “El estudio de la ciudad”, se abordan las condiciones necesarias para la producción de conocimiento y para la investigación de los hechos urbanos. Se hace evidente la necesidad de nuevas metodologías, de carácter ínter y transdisciplinar, para intentar de manera más efectiva describir, medir e intervenir en las ciudades con las crecientes complejidades y contradicciones de los sistemas urbanos contemporáneos de nuestras urbes. En ellas, la ciudad urbanizada es una red de redes, de sistemas y de temporalidades.

Sobre ello Julio nos propone indagar sobre la relación de la ciudad con el territorio y nos habla de una nueva territorialidad virtual que protege y refuerza las interacciones subjetivas; aparece entonces la ciudad urbanizada, planteada sobre una base de abstracción material y simbólica. Este modelo de ciudad urbanizada aparece como proyecto inacabado, siempre en construcción y reconstrucción que genera una pluralidad de lógicas: asentamientos, desastres y disfuncionalidades con una imagen de ciudad que tiende a ser marcada por la caotización y la contradicción. La aglomeración se incrementa al punto de producir dispersión y la dispersión se anula generando nuevos procesos de

aglomeración. Y es a partir de esta lógica aglomeración–dispersión, intrínseca al principio de ordenamiento, que se definen flujos de circulación y conexión, así como de diferenciación y segregación; la conformación de cada modelo de ciudad configura de distinta forma estas relaciones.

*Ciudad y Arquitectura* nos propone un abordaje metodológico combinado por instrumentos cuantitativos de recolección de datos, aprestamientos cualitativos dispuestos para la comprensión de las significaciones sociales, individuales y colectivas y descripciones urbanísticas de los mismos, representadas mediante levantamientos cartográficos que describen las modificaciones de la morfología natural y las configuraciones del paisaje urbano. Mediante esta operación, se superponen percepciones, significaciones y hechos, que para efectos de la investigación urbana se presentan bajo la forma de indicadores y variables y en los casos más complejos índices, de acuerdo a las hipótesis de investigación y a la estructuración modelística.

La propuesta metodológica aplicada para Quito en el Instituto de la Ciudad definió para cada modelo de ciudad o ámbitos superpuestos un índice: para la ciudad concéntrica el índice de compacidad, para la ciudad lineal el de complejidad urbana como articulación de funciones y para la ciudad dispersa el índice de sostenibilidad y resiliencia urbana.

La afirmación final del libro nos deja en manos el desafío de hacer del gobierno un laboratorio de politicidad ciudadana, que pueda contrastar lógicas excluyentes versus la pluralidad de sentidos que configuran la vida de la ciu-

dad. En *Ciudad y Arquitectura* subyace, como dice Julio, la presencia de lugares que son de nadie y de todos, espacios abstractos en los que se concentra la tensión identificatoria que emerge como necesidad simbólica de integración en la vida de la ciudad.

*Ciudad y Arquitectura* de Julio Echeverría es un conjunto de ensayos estimulantes, una provocación para reflexionar sobre el concepto de ciudad,

sobre la cultura urbanística, la búsqueda de identidad y significado, sobre el desafío de hacer ciudad sobre ciudad, sobre el impacto de la planificación urbana en nuestras vidas cotidianas y sobre la intrigante exploración de descifrar los fenómenos urbanos. Les invito a todos y todas, a disfrutar de las sugerentes y múltiples aproximaciones que nos proporciona este libro!

## Says who? The struggle for authority in a market-based society

**Paul Verhaeghe**

Scribe UK, 2017, 272 pp.

*Yolanda Vega\**

Este libro plantea algunas preguntas importantes sobre aspectos que de manera poco frecuente las personas se interrogan. En 272 páginas, organizadas en ocho capítulos, un intermedio, y conclusiones, el autor va revisando temas fundamentales para un público general y en específico para psicólogos, politólogos y sociólogos. Su motivo principal es la autoridad en el presente, en los países desarrollados, en el mundo globalizado occidental. Su tesis principal es recordar que la autoridad tiene una función: ser una fuerza que regula las relaciones entre ciudadanos para poder vivir entre seres humanos, en una relativa armonía y en algún posible bienestar.

El texto plantea las consecuencias generales, a nivel de la vida cotidiana, de los cambios en las nociones de autoridad para los ciudadanos en general.

La fecundidad de temas en el texto, ameno de leer, nos ofrece, por ejemplo, reflexiones críticas sobre el feminismo, la parentalidad y los cambios de la época, parafraseando a Lacan, en la falsa elección entre la bolsa o la vida. Este libro facilita conceptos complejos, para volverlos accesibles a las masas, los simplifica y por momentos los saca

de contexto, y expone sus sentidos más elementales.

El escenario del libro es la vida contemporánea de las sociedades desarrolladas en general. Siendo su tema la autoridad, es este un libro de divulgación, de opinión. No es para uso en las aulas, pero inspirador e importante, plantea las consecuencias generales a nivel vida cotidiana de los cambios en las nociones de autoridad.

El primer tema abordado son los procesos que determinan la construcción de la identidad: la identificación diferenciada de la separación. El autor describe la identificación como sigue: Desde el nacimiento, nuestro ambiente y la gente que nos rodea (empezando con nuestros padres), de manera continua nos presenta con palabras e imágenes, que nosotros adoptamos. Estos son los bloques de edificación con los que construimos nuestra identidad (Verhaeghe, 2017, p. 6). La separación es planteada como el proceso opuesto (p. 6) sin que sean dos procesos en alternancia mutua, sino operantes al mismo tiempo. La identificación, lleva al sujeto a la conformidad y la separación hacia la autonomía (p. 6). La pregunta de ¿Quién soy? es planteada y

---

\* Magister en Filosofía, Psicología Clínica.



para responderla, Verhaeghe apela a las relaciones importantes para la persona, así la relación con el otro sexo para la definición sexual, y la relación con los pares y con el propio cuerpo, para una definición de un sí mismo: “*myself, typically me*” (p. 8). Y por último la relación que lo abarca todo, que es una fuerza separada y componente a la vez de cada uno: la relación con la autoridad, cuya internalización es así mismo una forma de socialización (p. 8). Destaquemos la importancia de esta noción: Lo que cada uno es, o llega a ser, se construye desde esta relación hacia la autoridad y, la manera en la que cada uno puede socializar, también depende de esta relación. Por lo tanto, la relación con la autoridad es fundamental para ser alguien en alguna sociedad.

Entre las varias preguntas que el autor propone, rescatamos estas: ¿De qué manera solidaridad se convirtió en mala palabra, la codicia en una virtud y el placer una obligación?, ¿Qué autoridad y qué poder asociado a ésta yacen en la raíz de estos cambios?, ¿Cómo se diferencia ésta, de la autoridad del pasado? (p. 11). Reflexiona sobre aquello en lo que se sostiene la autoridad hoy, si la autoridad viene de las normas y valores que una sociedad usa para prescribir las relaciones entre sus miembros (p. 12). Piensa las relaciones entre educación y autoridad, la relación entre padres inseguros como causa de hijos inseguros y los movimientos antiautoritarios en Europa.

El segundo capítulo trata del origen de la autoridad. El tercero sobre las tres profesiones imposibles: educar, curar y gobernar, unidas de manera inseparable a la posición patriarcal de la figura del amo (p. 65). Revisa con ejemplos, nociones

como el fin del padre, (“*The end of the father*”, p. 69), el paternalismo con un correspondiente infantilismo, (p. 75), la actividad política como imposible (p. 78).

En el capítulo cuatro, el autor lee un desplazamiento de la tradicional autoridad patriarcal (cuya base habría desaparecido en Europa), hacia una autoridad horizontal basada más bien en el grupo y alguna esencia grupal. Trata el tema del cambio del origen de la autoridad política hacia el poder, en base a la estadística y a las cifras y, se pregunta: ¿Quién es la encarnación de esta nueva autoridad? Y ¿qué normas y valores están contenidos en los números?

Ideas a destacar son: El poder funciona por medio del control externo y la coerción, pero esto inevitablemente provoca resistencia y rebelión. (p. 107). El fracaso de la autoridad conlleva a exagerar las medidas de control o de regulación. Mientras más reglas y mecanismos de control, menos autoridad. De esta manera tenemos el apogeo de contratos, protocolos, manuales de procedimientos que el autor relaciona con la falta de confianza en el otro y la prevención de a quien se asignará la culpa, si algo falla en el funcionamiento de la organización o del sistema. ¿De dónde vendría esto? -De los intereses de multinacionales, del sistema de mercado, de las prácticas de administración estadounidenses (p. 108). De modo que la garantía externa de la autoridad, antes tácita, ahora habría desaparecido. Al igual que la aceptación voluntaria de la misma. La nota 8 del capítulo 4 de manera creativa, propone un nuevo trastorno a incorporar en el DSM: “PEED”, un Desorden de la Pseudo Eficiencia y Efectividad, para el cual plantea unos criterios que, si bien

muy apegados a la realidad, no por esto tienen un efecto menos hilarante.

El reemplazo de la vigilancia centralizada desde un solo agente al estilo del panóptico, por la vigilancia horizontal en la cual todos son agentes de control desde sus sistemas digitales a cuyos terminales cada uno reporta voluntariamente, por ejemplo a través de las llamadas redes sociales, es leído como un nuevo tipo de panóptico que desde su etimología literal significa: *Pan*: todo, *opticon*: a la vista.

Para poner al alcance de un público masivo, simplifica tal vez temas que podrían ser bien complejos bajo otro tipo de análisis más riguroso, dedicado a politólogos por ejemplo. Presenta un breve análisis histórico de la democracia en Los países Bajos y Bélgica, discierne las actuales confusiones entre aristocracia política y democracia, entre poder y autoridad, señalando el lugar del libre mercado en la dinámica actual.

Destaca que la democracia es un trabajo inconcluso siempre en progreso, para lo cual retoma a Derrida al plantear que: como un sistema político, la democracia se esfuerza por proveer tanta equidad como sea posible para tanta gente como sea posible, pero al mismo tiempo, se esfuerza por respetar las libertades individuales de cada persona particular. De modo que cierta violencia es impuesta a los individuos. A la inversa, respetar la individualidad, lleva a un cierto deterioro de la equidad (p. 231).

El contexto cultural actual, que es político y económico, hace que un libro así haya tenido que escribirse (ser escrito) y eso es lo grave. Un libro sobre la función de la autoridad, que debería ser obvia, pero que en lo cotidiano, no lo es.

La sociedad en la cual construimos nuestra identidad determina como nos relacionamos con los otros, parece ser una idea básica que no ha sido concien-ciada, que tiene que ser evidenciada para el público masivo en general y que nos hace ver el estado de la educación y de la formación actual en la época contemporánea, lo que nos lleva a pensar qué ciudadanos consumidores tecnocráticos se construyen, en lugar de pretendidos ilustrados que no existen más en realidad, salvo en ciertas élites sesgadas y segregadas de la masa. En la segunda parte del título del libro, lo explica, en una sociedad basada en el mercado, no se construyen ya ciudadanos sino consumidores mayormente.

Analiza los nacionalismos como una forma típica de populismo, señala los ejemplos de regiones que buscan una independencia en base a intereses económicos, como el norte de Italia, Cataluña, o Flandes. El sueño democrático, plantea el autor, desplaza ideologías y se enfoca en soluciones prácticas, recurriendo a estudios científicos objetivos hechos por tecnócratas expertos. Lo cual es ya un montaje ideológico. Mismo que el autor desea desmontar para las masas, para concluir que las decisiones en Europa, (¿y en el resto del mundo?) no son políticas si no económicas.

Hace un llamado junto a los sociólogos Luc Huyse y Pierre Rosanvallon, a reconquistar la política para desmercantilizar la sociedad.

Finalmente, su propuesta es una autoridad horizontal basada en el conocimiento, concretada en grupos organizados de manera horizontal que devenga parte de la identidad, que combine autonomía, solidaridad, conocimiento transparente

compartido, lo cual parece posible, pensable en otro tipo de sociedades cuyos sujetos se han construido con otros elementos culturales y tras otros procesos históricos, distintos a Latinoamérica.

En una visión optimista, cierra el libro afirmando que ya están en desarrollo

procesos de construcción de un nuevo tipo de autoridad horizontal en la cual, un colectivo puede funcionar como base de la autoridad y para cuyas condiciones remite a Haim Omer, Ricardo Semler y Elinor Ostrom.

## 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas de los trabajadores mineros

**Magdalena Cajías de la Vega**

Instituto de Estudios Bolivianos / Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2010, 99 pp.

*Jacqueline Aimacaña*

En América Latina algunos estudios han sistematizado experiencias de comunicación alternativa –especialmente radiales– durante la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, los estudios que analizan el vínculo entre medios de comunicación y movimientos sociales son más bien escasos. El libro de Magdalena Cajías de la Vega constituye un esfuerzo importante para saldar este vacío reflexivo.

Este libro brinda una mirada histórica a la experiencia de la Radio Nacional Huanuni (en adelante RNH) del distrito minero de mismo nombre ubicado en Oruro (Bolivia). Su importancia radica en la minuciosidad y el camino elegido para abordar el tema, donde la clave estructurante es el contexto político y el vínculo entre la historia de las radios mineras y las luchas sociales en este país. Por otra parte, detectamos dificultades resultantes del rol asignado al Sindicato Obrero de Huanuni, que se impone como tema central, desplazando el objeto de estudio enunciado: la radio. La investigación utiliza fuentes de hemeroteca, publicaciones seriadas, entrevistas a ex integrantes de la emisora y fuentes de archivo de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia

(FSTMB) y Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni (SIDIS).

El libro tiene nueve capítulos que abordan los antecedentes históricos de surgimiento de la emisora en Huanuni a finales de la década de 1950. Prosigue con el papel desempeñado por la radio durante los años sesenta del siglo pasado en los Congresos de los Trabajadores Mineros, su posicionamiento con respecto a la Guerrilla Guevarista y la Masacre de San Juan (1967). Luego acontece un salto a los años 80's, marcados por la resistencia al golpe del Gral. Luis García Meza, a las luchas por la vigencia sindical y la devolución de las radios mineras, desmanteladas durante el golpe de Alberto Natusch Busch (1979). Finalmente, se señala la importancia del Congreso Nacional Minero de Huanuni (1982), su rol en el estallido de la crisis minera y en las luchas por el retorno a la democracia.

El primer capítulo rastrea la tradición de lucha obrera desde 1919. Así se entiende que en 1938 el sindicato de Huanuni, después de adquirir su personería jurídica, se convierte en sede del Primer Congreso de Trabajadores mineros que fundó la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Miembros del sindicato parti-

ciparon en las jornadas que condujeron a la insurrección popular de abril de 1952, que instaló al MNR en el gobierno. Se conjugaron las condiciones para la creación de la Central Obrera Boliviana (COB), la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el voto universal. Sin embargo, la inflación monetaria de 1954, provocó un giro del MNR hacia políticas antipopulares. Por tanto, parte del movimiento sindical se distanció del proyecto. El segundo capítulo ofrece detalles de esta fractura. Durante el VIII Congreso de la FSTMB (1957) se enfrentaron dos corrientes obreras: la oficialista encabezada por Huanuni y la opositora conducida por el sindicato de Siglo XX.

La RNH fue creada el 21 de diciembre de 1959 en el contexto de división en la matriz sindical. Fue la segunda radio minera después de La Voz del Minero de Siglo XX (1947). A estas se sumaron otras: Radio Viloco, Radio Vanguardia de Colquiri, Radio Animas, Radio 21 de diciembre de Catavi. Todas, excepto RNH, fueron desde un principio financiadas y controladas por los sindicatos de trabajadores mineros. El caso de Huanuni es diferente porque el sindicato se encontraba alineado con el gobierno del MNR.

Concluido el conflicto entre los distritos mineros, después de 1960, y desbaratada la intromisión gubernamental, la RNH inició una nueva etapa. Se formó un equipo con personal surgido de sus mismas filas obreras. Pronto, se reclutó profesionales provenientes de las ciudades, tanto locutores como técnicos. La programación estaba influida por las experiencias de base, convirtiéndola en un espacio abierto. Así, la emisora adquirió un compromiso político sindical.

El tercer capítulo nos ubica en el contexto del Plan Triangular, que incluía reformas en la minería nacionalizada y provocó la convocatoria al XI Congreso Nacional de la FSTMB en Huanuni (1961). En ese evento se manifestó el rechazo de los delegados a la política gubernamental y se inauguró una etapa de confrontación entre el movimiento obrero y el nacionalismo revolucionario, desatándose así la represión oficial. En 1964 estalla una huelga nacional de sindicatos y el gobierno dispuso la movilización del ejército para frenarla. En este momento la RNH vivió un proceso de radicalización y, junto a otras emisoras, condenó la escalada represiva, convocó a la manifestación y revuelta. Cajías sostiene que los directores de la emisora entre 1963 y 1964, Alfonso Rojas y Felipe de Nery Loayza, se mostraron plenamente identificados con las posiciones del FSTMB y del sindicato local, posicionando a la radio como expresión auténtica de la voz de los trabajadores del distrito. Los enfrentamientos terminaron en lo que se denominó la Masacre de Sora Sora. Días después estalló el golpe militar que derrocó a Paz Estensoro, asumiendo su lugar el Gral. René Barrientos (1964).

El capítulo cuarto se desarrolla cuando el sindicato de Huanuni asumió la vanguardia política y, por tanto, concentró la alarma del gobierno. Huanuni no solo se declaró territorio libre y se manifestó a favor de la guerrilla guevarista, sino que convocó al histórico ampliado minero que tendría lugar en el distrito de Siglo XX (1967). Sin embargo, un día antes a su realización, el ejército ingresó a la zona masacrando a los obreros en la Noche de San Juan. Cajías

señala que existió resistencia al ejército desde las instalaciones de la radio y, debido a esto, fue destruida. A partir de esta fecha, la radio queda fuera del aire por dos años, hasta 1969, cuando se autoriza su reapertura.

El gobierno golpista militar de Hugo Bánzer (1971-1978), es la coyuntura que inaugura el quinto capítulo. El proletariado minero, en alianza con partidos de izquierda, instaló la "Asamblea Popular", durante el gobierno del General Juan José Torres (1970-1971), cuyo objetivo era constituir un gobierno nacionalista popular. La RNH, junto con otras emisoras, creó la Cadena de Radios Mineras para coordinar las acciones de resistencia. En 1979, la asunción al gobierno de Hernán Siles Zuazo duró muy poco y el golpe militar de Alberto Natusch Busch del mismo año movilizó nuevamente al país. Desde 1980, según Cajías, se instauró un régimen de terror nunca antes visto. En julio, los militares asaltaron el distrito minero de Huanuni tomando la radio y desmantelando las instalaciones y los equipos.

El capítulo sexto inicia en el año 1981, durante la presidencia del Gral. Celso Torrelio, que instauró medidas que impedían la organización de los trabajadores. En respuesta se convocó una huelga general indefinida en Huanuni, donde se exigió la vigencia sindical, liberación de los trabajadores detenidos, amnistía general y devolución de las radios mineras. El 26 de noviembre de 1981, el gobierno se vio obligado a suscribir el "Documento de compromiso" con los mineros, donde se contemplaba, entre otras demandas, la reapertura de la RNH. No se encuentra información sobre lo sucedido durante ese periodo con

las demás radios mineras, o cuál fue la situación de los radialistas.

Los capítulos séptimo y octavo, enlazados al sexto, abordan las negociaciones para que se cumplan los acuerdos suscritos. El proceso contó con la participación de dirigentes mineros e iglesia. El punto central era hacer posible la vigencia sindical y detener la represión. La postura poco accesible adoptada por el gobierno no detuvo a los obreros, quienes no esperaron la fecha convenida y pusieron en pie durante 1981 y 1982 los sindicatos locales y su federación. Producto de las presiones se da un cambio de guardia en el gobierno militar, y en julio de 1982 asume el Gral. Guido Vildoso con la promesa de traspasar el poder a los civiles. Muchos dirigentes salieron de la clandestinidad y convocaron al XIX Congreso Nacional Minero con sede en Huanuni.

Para este evento, la RNH ya estaba habilitada y transmitiendo en vivo y en cadena radial. Se debatió ampliamente sobre la situación económica y el de la minería nacionalizada y privada. El temario fue plasmado en la Declaración Política de Huanuni, documento histórico que da cuenta una vez más de cómo las organizaciones mineras obreras contaban con un proyecto transformador. A lo largo del congreso, sostiene Cajías, la radio desplegó una gran actividad de cobertura en todas las comisiones y plenarios con alcance hasta el Norte de Potosí y de Oruro. Su trabajo no estuvo libre de bloqueos por parte de paramilitares, que fueron denunciados por directivos.

El debate político sobre la modalidad de retorno a la democracia es el contexto del capítulo noveno. Pese a que las organizaciones sindicales plantearon la

convocatoria a elecciones, se impuso la postura de reinstalación del congreso de 1980 y Hernán Siles Zuazo retornó a la presidencia. La crisis económica no fue solucionada, llegando a niveles insospechados de inflación entre 1982 y 1985. En agosto de 1985, por decisión constitucional del parlamento, Víctor Paz Estenssoro asume el gobierno.

Para contrarrestar la crisis estableció la “Nueva política económica” enmarcada en el neoliberalismo. Se decreta el cierre de las minas, se cancela la participación obrera, se suspenden las subvenciones para su funcionamiento y se reduce en más del 70% la fuerza laboral. Las movilizaciones llevaron al estado de sitio, sin lograr detener estas políticas. Para mediados de 1986 –señala la autora– ya habían abandonado las minas miles de trabajadores y numerosos campamentos comenzaban a convertirse en pueblos fantasmas. La RNH acompañó La Marcha por la Vida y la Paz, donde miles de mineros se movilizaron de Oruro a la Paz. Si bien fue una medida defensiva, resulta un hecho histórico que cierra un ciclo de lucha sindical minera de casi un siglo.

De nuestra lectura, concluimos que han quedado bien delineados los momentos claves de las luchas de los sin-

dicatos mineros en el país y el rol del distrito minero de Huanuni, pero permanece difuso el rol de la radio y sus trabajadores en cada coyuntura. En ese sentido el texto carece de densidad para comprender el vínculo entre sindicatos y radio. Queda el reto de ampliar el debate, de tal manera que permita comprender los factores que han hecho posible el surgimiento de una radio, impulsada por un sindicato alineado con el MNR y, en qué medida esto constituyó un intento del oficialismo por fraccionar, en el terreno de la comunicación, al movimiento obrero minero. Indagar también el rol cumplido por la radio en los contextos de alta radicalización política, y el alcance y la importancia que tuvo la organización de la Cadena de Radios Mineras, en las luchas por el retorno a la democracia en la década de los 80’s.

No obstante, antes que señalar debilidades de la investigación de Cajías, se resalta de esta obra la iniciativa por estudiar a los medios de comunicación que han estado involucrados en las más importantes luchas revolucionarias y democráticas, llevadas a cabo en el siglo XX en América Latina, desafiando las dificultades que resultan de reconstruir, desde una mirada histórica, un objeto de estudio como la radio.

## **PRESENTACIÓN**

### **COYUNTURA**

Avanzamos hacia el pasado

*Alberto Acosta y John Cajas Guijarro*

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2018

### **TEMA CENTRAL**

Nuevas coyunturas entre extractivismos y desarrollo. Los límites del concepto de populismo y la deriva autoritaria

*Eduardo Gudynas*

Nuevo extractivismo energético en América Latina

*Gerardo Honty*

El aparato del desarrollo en las políticas agrarias progresistas. Una crítica desde el postdesarrollo a las políticas públicas de los gobiernos Correa en Ecuador y Mujica en Uruguay

*Tamara Artacker*

Extractivismos y derechos: el uso de las Evaluaciones del Impacto de los Derechos Humanos

*Malayna Raftopoulos*

El pueblo Harakbut, frente a los extractivismos en la Amazonia del Sur de Perú

*Andrea Cardoso*

Vaivenes de las relaciones de las comunidades con emprendimientos extractivistas: los casos argentinos de Mendoza y San Juan ante la megaminería

*Lucrecia Wagner*

### **DEBATE AGRARIO-RURAL**

Transformaciones agrarias y jóvenes rurales

*Lama Al Ibrahim*

### **ANÁLISIS**

Las Matrices de insumo producto desde una perspectiva clásica. Un aporte al estudio de la economía territorial a partir del trabajo de Piero Sraffa

*Leonard Field*

Regionalismo nacionalista. El conflicto por la explotación del salar de Uyuni en 1989

*Franz Flores Castro*

### **RESEÑAS**

Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011

La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina.

Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo



## PRESENTACIÓN

### COYUNTURA

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

*Pablo Ospina*

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

*Katuska King y Pablo Samaniego*

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

### TEMA CENTRAL

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

*Edwar Vargas Araujo*

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

*Diana Milena Murcia Riaño*

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

*Raymundo Espinoza Hernández*

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

*María Luiza de Castro Muniz*

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169-OIT

*Luis Hallazi*

Una consulta inconclusa. El caso del TIPNIS. Bolivia

*Alberto Acosta; Shanon Biggs; Fátima Monasterio y Enrique Viale*

### DEBATE AGRARIO-RURAL

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

*Cristóbal Kay*

### ANÁLISIS

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

*Víctor Hugo Torres D.*

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales

*Raúl Harari*

### RESEÑAS

Ciudad y Arquitectura

Says who? The struggle for authority in a market-based society

50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas de los trabajadores mineros

ISBN: 978-9942-963-47-5



9 789942 963475