

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño

INFORME REGIONAL COMPARADO

Enrique Gomáriz Moraga
2016

Primera Edición 2016:
Angela Meentzen
Directora ProIndígena-GIZ

Edición:
Equipo ProIndígena-GIZ

Diseño y diagramación:
María Virginia Vivar Z.

Foto portada:
Indígena de la Amazonía del Ecuador
© Pablo Ortiz

Sede del Programa ProIndígena:
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito-Ecuador
T + 593 2 2432 589
F + 593 2 2439 907
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de/ecuador

© 2016 Publicación apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, y su Programa ProIndígena, Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente expresan la posición del Programa Regional ProIndígena-GIZ, o de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.



Foto: Indígena del altiplano andino, Sierra del Ecuador.
©Sylvia Reinhardt

1. Presentación	6
2. Antecedentes y contexto	6
3. Características generales de los PPII en la región	10
4. Identificación de mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII y su desempeño	17
4.1. Antecedentes cercanos	17
4.2. Principales mecanismos directos identificados hoy en la región	19
a) Inclusión (negociada) en la inversión pública nacional	19
b) Inclusión en acciones estratégicas de alta concentración inversora	20
c) Fondos Indígenas	20
d) Posibilidad de transferencias a las eventuales Autonomías Indígenas	22
4.3. Mecanismos indirectos identificados en la región	24
a) Recursos obtenidos en tantos cogestores de la protección del ambiente	24
b) Recepción de recursos a través de las políticas sociales generales	26
c) Beneficiarios de las políticas y recursos de los gobiernos subnacionales	27
d) Receptores de recursos por regalías, cánones y dádivas por actividades extractivas	29
5. Conclusiones regionales	31
5.1. Balance en la región	31
5.2. Perspectivas regionales	35
6. Recomendaciones generales	39
7. Bibliografía y fuentes consultadas	43

Presentación

Antecedentes y contexto



Indígenas de la Amazonía de Colombia
© Alberto Chirif

1. Presentación

Después de haber producido informes sobre los mecanismos de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas (PPII) en cada uno de los cuatro países andinos estudiados (Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú), se presenta aquí un análisis comparado a nivel regional sobre la existencia de tales mecanismos y su desempeño general. Tal análisis integra los mecanismos dirigidos directamente hacia los PPII (mecanismos directos), como aquellos que les pueden afectar o beneficiar, pero tienen propósitos y poblaciones diferentes a los PPII (mecanismos indirectos).

La estructura del presente documento contiene ese análisis regional comparado, sigue en términos generales la expuesta en los informes para cada país: antecedentes y contexto, dinámica de los pueblos indígenas, su papel en el sistema político y su relación con el Estado, el sistema de políticas públicas de cada país, la normativa vigente en esta materia, etc. Es sobre la base de ese encuadre que posteriormente se busca examinar comparativamente los mecanismos identificados en cada país, así como valorar su desempeño.

2. Antecedentes y contexto

De Norte a Sur del continente sudamericano, una serie de países, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, están conectados mediante la formidable cordillera de los Andes que recorre la región hasta llegar a Chile. Estas cuatro Repúblicas han establecido territorios que se extienden por el oriente sobre la Selva Amazónica y por el poniente hasta la costa del Pacífico. Por esa razón, presentan tres regiones naturales: la franja costera de tierras bajas y llanas, la región montañosa propiamente andina y la zona selvática surcada por el gran Amazonas y sus afluentes.

Esta composición regional tiene dos particularidades destacables: el amplio territorio de Colombia posee también una prolongada costa atlántica, además de la pacífica, así como varias formaciones montañosas separadas de los Andes; y el caso de Bolivia que perdió

su zona litoral como producto de la guerra del Pacífico (1879-1883) sostenida con Chile, haciendo de la salida al mar una reivindicación histórica.

Sobre esta variedad territorial, montañas, volcanes, costas, selvas, se desarrolla en los cuatro países una de las mayores diversidades biológicas del planeta. No obstante, la antigua convicción de que la flora y la fauna eran inagotables en estos territorios ha sido sustituida por la clara percepción de su fragilidad frente a la acción humana, siendo el desarrollo sostenible de estos países el mayor reto que enfrentan en el siglo XXI.

Al examinar la extensión territorial por naciones, puede apreciarse que el Perú presenta la mayor dimensión continental (1.285.216 km²), si bien Colombia agrega otros 988 000 km² a su territorio total a causa de sus posesiones marítimas (aunque algunas de ellas son objeto de contenciosos con Venezuela y Nicaragua). El territorio continental de la región se aproxima a los 4 millones de km² (3.809.106 km²) y su población total sobrepasa los 105 millones de habitantes. La densidad poblacional es moderadamente baja, 27,8 habitantes por km²; siendo el Ecuador el país más poblado (54,5 habitantes por km²) y Bolivia el que presenta una densidad más baja (9,13).

PAÍSES	Territorio continental	Población	Densidad poblacional
Colombia	1.141.748 km ²	48.422.708	42,4 h./km ²
Ecuador	283.561 km ²	16.278.844	54,5 h./km ²
Bolivia	1.098.581 km ²	10.027.254	9,13 h./km ²
Perú	1.285.216 km ²	31.151.643	24,2 h./km ²
Total región andina	3.809.106 km ²	105.880.449	27,8 h./km ²

Fuente: Entidades nacionales de producción estadística.

Desde tiempos precoloniales, la población que habitaba esta región ha utilizado sus recursos hasta que en el siglo XX quedaba con-

formado un sistema productivo que recogía el legado histórico de la minería y la agricultura, especialmente en la Sierra, para agregar el monocultivo, sobre todo de la zona costera (banano, piña, arroz, algodón, etc.) y la progresiva explotación de la región amazónica, primero con el caucho y luego con el descubrimiento del petróleo y el gas. Así, las actividades extractivas han crecido últimamente en importancia, sobre todo con el auge del precio de las materias primas en los últimos quince años. La producción industrial no ha tenido el mismo impulso, aunque se ha desarrollado apreciablemente en Colombia y en menor medida en Perú, mientras en Ecuador y Bolivia mantienen una baja competencia en la región.

Las cuatro repúblicas han impulsado un desarrollo socioeconómico durante el siglo XX que mantenía a una considerable proporción de su población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (siempre la población indígena mostrando los peores indicadores al respecto). En 1980 cerca de los dos tercios de la población total de la región andina se situaba bajo la línea de pobreza. Tras la crisis de la deuda, la pobreza aumentó bruscamente para luego disminuir en el segundo quinquenio de esa década, de tal forma que esa cifra se situaba en 1990 cerca del 60%. Durante los años noventa, las políticas de estabilización, orientadas por el Consenso de Washington, tampoco redujeron sensiblemente la pobreza, que se situaba en el 2000 por encima del 55% en la región. Sin embargo, en los quince años siguientes puede apreciarse una fuerte disminución de los niveles de pobreza en todos los países, de tal modo que apenas supera un tercio de la población regional. Este brusco descenso de la pobreza, se debe a la conjunción de dos procesos paralelos: en el plano de distribución, el crecimiento económico provocado por el boom de las materias primas incrementó apreciablemente los ingresos salariales, y en el plano de la redistribución, las rentas obtenidas por los Estados con las actividades extractivas permitieron el aumento del gasto y la inversión social, mas visiblemente en Bolivia y Ecuador. Ambos procesos redujeron la pobreza considerablemente, si bien la mayoría de las familias que superaron

la línea de la pobreza se han quedado estancadas en niveles de vulnerabilidad elevados, que les mantiene en riesgo de recaer en la pobreza, sobre todo si se produce una depresión económica, como parece ser el horizonte que se avecina.

Evolución de la pobreza en la región andina por países

(Proporción de población bajo la línea de pobreza)

PAÍSES	1980	1990	2000	2014
Colombia	58,4	56,1	50,6	30,7
Ecuador	68,7	64,6	61,8	33,6
Bolivia	69,2	66,4	64,8	46,3
Perú	59,7	56,9	54,7	28,9
Región andina	61,3	59,5	57,1	33,8

Fuente: CEPAL

Desde su independencia, a comienzos del siglo XIX, las sociedades establecidas fueron estructurando un sistema político nacional en el sentido amplio del concepto: relación entre el Estado y el resto de la sociedad, o entre gobernantes y gobernados, con su propia cultura política local. Luego de las aspiraciones integradoras (Gran Colombia), cada país experimentó agudas tensiones entre sus diferentes regiones hasta bien entrado en el siglo XX, que, en algunos casos, pusieron en cuestión su entidad nacional.

Desde mitad de ese siglo hasta los años setenta, se produjo en la región una sucesión de procesos nacionalistas, tanto cívicos como militares, que buscaron acometer cambios estructurales: reforma agraria, impulso a la sustitución de importaciones, nacionalización de las explotaciones extractivas, etc. Tales procesos lograron subordinar los intentos de ruptura revolucionaria que se ensayaron en los cuatro países, al estilo de la que había

sucedido en Cuba; a excepción del caso de Colombia, cuyo sistema político ha sido condicionado por una guerra interna que todavía hoy se trata de superar.

Los procesos nacionalistas pusieron de manifiesto la difícil articulación de dos tipos de disyuntivas cruciales: a) sistemas basados en marcos constitucionales civiles o bien basados en gobiernos de hecho con rasgos autoritarios; b) proyectos nacionales orientados a la integración social o, por el contrario, marcados por la exclusión social y cultural. Puede afirmarse que hasta fines de los años setenta, la región se orientó hacia gobiernos de hecho con proyectos de integración social nacional, mientras durante los años ochenta y noventa avanzó por la vía contraria: el regreso a la senda constitucional tuvo lugar en medio de un desarrollo económico excluyente. Las contradicciones que ello produjo se enfrentaron por dos caminos: mediante bruscos cambios constitucionales y gobiernos fuertes, como en Colombia y sobre todo en Perú, donde el régimen de Fujimori adoptó pronto la forma de sistema autoritario civil; o bien a través de una inestabilidad política creciente que colocó a los países que la sufrieron (Bolivia y Ecuador) en el límite de la ingobernabilidad.

Desde el comienzo del siglo XXI, la región buscó la manera de encontrar la relación virtuosa entre democracia constitucional y proyectos nacionales integradores. En Colombia y Perú ello ha tenido lugar en un curso zigzagueante, con avances y retrocesos, incluyendo proyectos ambiciosos frustrados (espíritu de la Constitución del 91 en Colombia, gobiernos “cholos” del Perú); sistemas que se han sostenido sobre la base de un crecimiento económico apreciable. En Bolivia y Ecuador el avance de la inestabilidad política llevó a ambos países al borde de una crisis nacional profunda, que sólo fue superada por una nueva alianza que planteó una refundación de la República. En ambos países, el cambio se formalizó mediante una Constitución desbordada y un liderazgo fuerte que operó como elemento de convergencia, así como la integración de nuevos entrantes en el sistema político (especialmente los pueblos indígenas).

Desde el inicio de la puesta en práctica de ese modelo, el liderazgo fuerte se transformó progresivamente en hiperpresidencialismo, produciendo quiebres en la alianza sociopolítica original (incluyendo a las organizaciones indígenas). No obstante, las elecciones libres y pluralistas siguen siendo en esos dos países la base de la constitución de sus autoridades; en donde sus gobiernos han incrementado la inversión social, pivotando sobre del modelo rentista que ha imperado en toda la región durante los pasados quince años.

Pero los diferentes modelos emprendidos en los cuatro países deben enfrentar ahora el fin del boom de las materias primas, que ya ha significado el detenimiento del crecimiento económico y, como consecuencia, la disminución de ingresos fiscales. Ello entrañará la contención del gasto si se quiere evitar la deuda rampante que condujo al completo desequilibrio económico de principios de los años ochenta. Los recortes ya se han hecho visibles en los presupuestos públicos del 2016, más allá del color político de cada gobierno. Este difícil panorama económico tendrá efectos en los mecanismos directos e indirectos de traslado de recursos públicos hacia los pueblos indígenas.

Características de los PPII en la región



Foto: Mujer indígena y niño Kichwas, Amazonía Ecuatoriana
cc: Programa Regional ProIndígena

3. Características generales de los PPII en la región

La estimación del volumen de población indígena de cada uno de los cuatro países no es fácil de precisar. Las cifras oficiales refieren a los Censos de población, donde los parámetros de registro son regularmente la autoidentificación y el uso de la lengua materna. Sin embargo, cuando se opera con cruces de variables, el volumen de población indígena aumenta y aun así, las organizaciones indígenas señalan la existencia de un apreciable subregistro.

En términos relativos, la mayor proporción de población indígena se aprecia en Bolivia, con un 41% según el último censo de 2012, seguido del Perú, con un 15,7%, y del Ecuador, con un 7,3% y, a apreciable distancia, Colombia, con un 3,4%. Esta escala se mantiene cuando se observan las estimaciones realizadas por otras fuentes, que, desde luego, incrementan ese porcentaje en todos los países. No obstante, en cifras absolutas esa escala se modifica, porque el Perú registra un volumen similar o superior al de Bolivia (entre 4 y 6,5 millones de indígenas peruanos). En todo caso, es importante subrayar que la autoidentificación presenta diferentes condicionamientos, incluso de carácter político. Por ejemplo, en el caso boliviano se aprecia que se declararon indígenas el 62% de los registrados por el censo del 2001, mientras que en el Censo del 2012 esa cifra descendía al 41%. Definitivamente, no se trata de ningún genocidio demográfico, sino que refiere a dos factores diversos: por un lado, se incorporó en 2012 la opción de “mestizo”, que siempre recoge una porción de población indígena y, por otro, ese año el proyecto indigenista del presidente Morales ya enfrentaba la oposición de las organizaciones indígenas.

Volumen de población indígena por países, según fuente

PAÍSES	Censos (% de pobla.)	Estimaciones (%)	Cifras absolutas
Colombia	3,4 (Censo 2005)	8,0 (Roldan, 2002)	1.392.623-3.215.000

Ecuador	7,3 (Censo 2010)	17,1 (PNUD, 2002)	1.018.176-2.767.260
Bolivia	41,0 (Censo 2012)	----	4.111.070
Perú	15,7 (Censo 2007)	24,8 (CEPAL, 2010)	4.045.713-6.489.109
Región andina	10,1 (*)	16,1 (*)	10.567.582-16.824.439

Fuente: Entidades nacionales de Estadística

(*) Estimaciones propias a partir de los datos censales de población total

En los cuatro países existe una gran variedad de pueblos indígenas: entre 70 y 90 por país. La mayoría de esa población vive en la Sierra, aunque en Colombia se reparte de manera similar entre la Sierra, la Costa y la Orinoquia. De ese modo, mientras los pueblos de habla quechua son mayoritarios en los otros tres países, en Colombia tal composición es distinta: en este país los pueblos más numerosos son los Emberá, los Paeces, los Wayúu, los Nasa y los Senú. En Ecuador, los Quechua (Kichwa) de la Sierra son un tercio de la población indígena total, como sucede en Bolivia, aunque en este país los Aymara presentan un volumen de población semejante. A diferencia de ello, en Perú los pueblos indígenas de habla quechua representan 83% del total, seguidos a gran distancia por los Aymara (11%) y los Ashaninka (2%). En los cuatro países, hay además una considerable diversidad de lenguas minoritarias. Es importante subrayar que la población indígena en la región amazónica tiene una presencia particular en los cuatro países: su volumen no es grande, oscila entre 200 mil y 350 mil personas en cada país, pero su presencia sociopolítica es considerable, sobre una fuerte base identitaria (aunque en Colombia ese peso relativo sea algo menor). Los pueblos indígenas de la región andina poseen una proporción considerable del territorio regional, en torno al 38%, si bien sólo tienen consignados oficialmente un 24%, mediante diferentes tipos de cesión y titulación, y siguen demandando el 14% restante. En este cuadro, destaca el caso de Colombia, que siendo una minoría étnica

(entre el 4,3 y el 8% de la población colombiana) poseen oficialmente un 30% del territorio nacional. Por el contrario, la población indígena boliviana tiene la mayor parte de sus territorios en situación de saneamiento, es decir, de revisión documental, poseyendo sólo un 20% de su territorio consignado oficialmente. En Ecuador y Perú la situación presenta un reparto similar: en torno a un tercio de sus territorios siguen siendo demandados por sus respectivos pueblos indígenas. En las regiones amazónicas de los cuatro países, las poblaciones indígenas reclaman partes sustantivas de su extensión, entre la mitad y el 70% de dicho territorio amazónico, siempre teniendo en cuenta que buena parte de esas regiones no tienen control público.

Territorios indígenas, por país, según situación de tenencia

(En proporción del territorio continental)

PAÍSES	Territorios consignados	Territorios demandados	Total
Colombia	30%	15%	45%
Ecuador	15%	10%	25%
Bolivia	7%	26% (por sanear)	33%
Perú	27%	13%	40%
Región andina (*)	24%	14%	38%

Fuente: Entidades nacionales de producción estadística.

(*) Estimación propia sobre la base de la extensión territorial por país.

La constitución de los PPII como actores importantes del sistema político ha sido un proceso prolongado que se ha acelerado notablemente en los últimos treinta años. Durante el período nacionalista, entre los años cincuenta y setenta, la “cuestión indígena” fue planteada como la necesidad de elevar la condición social de esa población integrándola en los procesos campesinos que se desarrollaban en torno a la reforma agraria. De esa forma, la mayoría de

los pueblos indígenas de la sierra se organizaron o se integraron en sindicatos campesinos u organizaciones agrarias y todavía siguen en su mayoría inscritos en esa dinámica organizacional.

El hecho de que tal integración no se produjera entre los pueblos de la Amazonía hizo que sus organizaciones presentaran otra perspectiva, mucho más ligada a la identidad y su relación vital con la tierra y bastante menos referida a la producción agrícola. De esa forma, cuando tiene lugar en los años ochenta el replanteamiento de la condición de los PPII a nivel regional e internacional, la formación de organizaciones indígenas tiene en los cuatro países un indudable referente amazónico.

Quizás Colombia sea el caso en que la impronta amazónica sea menos notable, por cuanto su principal organización, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se basa principalmente en el movimiento andino, aunque incluye a los PPII del Orinoco y de las costas del Atlántico y el Pacífico. Su antecedente inmediato fue el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que también hace parte de la ONIC, la cual surgió en los años setenta, pero se constituyó institucionalmente en 1982, mediante su primer congreso. Seguidamente emerge la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), integrada por organizaciones indígenas de los seis departamentos de la Amazonía colombiana (Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés). En todo caso, sobre todo desde el inicio del proceso de paz en 2012, buena parte de las organizaciones andinas de primer y segundo nivel mantienen alianzas con los sindicatos y organizaciones agrarias a través la Cumbre Agraria de Colombia.

En el Ecuador se fueron creando en los años ochenta organizaciones según nacionalidades y pueblos, aunque llevara la iniciativa la región amazónica con la formación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); también se constituyeron la Confederación Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) o la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE); todas ellas reunidas

por la organización nacional, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que se estableció formalmente en 1986. La característica del caso ecuatoriano guarda relación con la decisión del movimiento indígena de constituir en 1995 un movimiento político propio, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, que se presentará a las elecciones regionales y nacionales.

También en Bolivia la iniciativa organizacional y su papel como actor político procedió de la región amazónica, con la formación en 1982 de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) que reúne a los representantes de los pueblos de las tierras bajas, mientras en las tierras altas se formó más tarde, en 1997, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAC). De todas formas, buena parte de los quechuas andinos forman parte de centrales sindicales y de la Confederación Sindical única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB).

Pero donde el reparto de formas organizacionales es más claro es en el caso peruano, provocado por la división normativa entre indígenas campesinos de la sierra e indígenas nativos de la selva amazónica. Fue la Ley de Comunidades Nativas que propició la formación en 1980 de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), que sigue siendo la organización indígena más visible, que integra 96 federaciones locales de casi todos los pueblos nativos y se compone de 9 organizaciones regionales. Después, en 1987, se formó la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), que hoy integra más de treinta agrupaciones locales. Por su parte, los pueblos andinos se encuadran principalmente en organizaciones campesinas y agrarias, como sucede a nivel nacional con la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP). Sin embargo, en 1987 nació la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y seguidamente la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú

(FENMUCARINAP).

Estas organizaciones indígenas de los cuatro países impulsaron durante los años noventa movilizaciones sociopolíticas que las hicieron visibles como actores del sistema político. De hecho, en 1990, varios países vieron marchas indígenas desde la Amazonía a la capital como signo visible del inicio de su nueva participación en el sistema político, si bien ese proceso presentaría variaciones nacionales apreciables.

Es importante señalar que tal proceso estuvo relacionado con otros cambios que lo condicionaron. Por un lado, partían de un contexto internacional propicio, referido a las reflexiones acerca de la necesidad de emitir el Convenio No 169 sobre la materia, que finalmente se aprobó en la sede de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en junio de 1989, en Ginebra. En la década de los noventa, los cuatro países fueron ratificando dicho Convenio, cuyo ajuste con la normativa nacional no fue el mismo en cada país. Ese marco internacional favorable culminó con la aprobación en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esa declaración no fue asumida por Colombia, que la encontró defectuosa, y el Perú, aunque votó a favor en la Asamblea General, no la usa como estándar referencial en su normativa interna. Además de este marco normativo favorable, en el ámbito internacional se impulsaron iniciativas programáticas e institucionales que favorecieron la presencia nacional de las organizaciones indígenas.

Otro factor destacable ha representado los cambios internos del propio sistema político. Uno de ellos ha sido el referido a la crisis de los partidos políticos como representantes sociales y políticos. Sobre todo desde los años noventa los partidos han enfrentado la crítica y la competencia de diversos movimientos y organizaciones sociales, que lograron en toda la región representar cada vez más a los colectivos sociales de distinta naturaleza.

Al comienzo del nuevo siglo era ya una evidencia que los partidos no estaban solos en el campo de la mediación sociopolítica. Incluso

en algunos países de la región otras asociaciones podían presentarse a las elecciones para constituir las autoridades legítimas. En este contexto, los movimientos indígenas encontraron un clima propicio para constituirse como actores políticos.

En la sociedad civil surgió una apreciable cantidad de organizaciones no gubernamentales que formaron parte del tejido sociopolítico de los cuatro países. Uno de los espacios donde las ONG tuvieron una actividad considerable fue precisamente en el impulso de los derechos de los pueblos indígenas; el otro se refirió al ámbito ambiental, desde el cual también se dio un apoyo mayor o menor a las organizaciones indígenas.

Sin embargo, más tarde, con el desarrollo de las propias organizaciones indígenas, se produjo una percepción de que las ONG realizaban un trabajo de intermediación no necesariamente solicitado ni aceptado. Por otra parte, en los casos de Bolivia y Ecuador, la actividad de las ONG ha chocado pronto con los Gobiernos soberanistas, que han recortado apreciablemente su actividad, llegando incluso a establecer mecanismos que puedan disolverlas.

Otro cambio importante fue el proceso de descentralización institucional y financiera que tuvo lugar en todos los países de la región. Sin necesidad de estudiar aquí sus causas, lo cierto es que la transferencia de competencias y de recursos hacia los gobiernos locales ha avanzado de manera general, aunque desigual, en toda la región.

Existe una discusión no agotada en las organizaciones indígenas acerca de si este proceso se ha convertido en un obstáculo respecto de sus demandas territoriales y de mayor autonomía o más bien, es una ventana de oportunidad para su desarrollo social y político. En algunos casos, como en Ecuador, el Gobierno ha fusionado el autogobierno indígena formal (CTI) con el gobierno local, algo que no ha sido del agrado de las organizaciones indígenas.

Un elemento de contexto guarda relación con la decisión de los gobiernos de los cuatro países, independientemente de su orientación ideológica, de optar por un modelo rentista

de captación de recursos a partir de las actividades extractivas. Este modelo supone la introducción de fuertes tensiones con la concepción vital de los PPII respecto de sus territorios. Tales tensiones ya se han puesto de manifiesto en los cuatro países mediante fuertes conflictos locales y regionales; algo que en los casos de Bolivia y Ecuador han producido efectos concomitantes en las alianzas políticas originales.

Tomando en cuenta los factores anteriores, puede realizarse un balance sintético comparado de la dinámica sociopolítica de los PPII en los cuatro países estudiados. Dicho balance incorpora dimensiones que son propiamente sociales, pasando por la valoración de sus capacidades como actores políticos, hasta los efectos que causan en el sistema político y si, en relación con lo anterior, los poderes públicos impulsan políticas públicas que favorecen el desarrollo y el autogobierno de los PPII.

La primera observación es que la presencia poblacional de los PPII, aunque no pueda medirse con precisión, es perceptible socialmente y no puede considerarse, a excepción de Colombia, como una minoría étnica. Es decir, la presencia efectiva de los PPII obliga a concluir que sólo por exclusión histórica han permanecido fuera del sistema político. Más bien, la excepción positiva es el caso de Colombia donde, constituyendo una proporción reducida de su población total, ha conseguido una incidencia política notable.

Es posible afirmar, por tanto, que los PPII en los cuatro países poseen organizaciones importantes a nivel nacional y regional, aunque su relación con las organizaciones de primer y segundo nivel no siempre sea consistente. Desafortunadamente, en Ecuador y Bolivia, la divergencia de las organizaciones indígenas respecto de las políticas gubernamentales ha provocado una división interna, incentivada por los propios gobiernos. En Perú la consistencia y la presencia de las organizaciones indígenas son algo más moderadas y presentan divisiones de orientación estratégica de distinta consideración.

Dinámica sociopolítica de los PPII, por países

Dimensiones	Colombia	Ecuador	Bolivia	Perú
Presencia poblacional	Minoría étnica	En torno a un quinto	Mitad de la población	En torno a un cuarto
Organización sociopolítica	Alta	Alta, hoy dividida	Alta, hoy dividida	Moderada, división interna
Capacidad de incidencia	Alta	Alta, hoy fragilizada	Alta, hoy fragilizada	Moderada
Establecimiento como actor político	Actor establecido pero secundario	Actor establecido	Actor establecido	Actor débilmente establecido
Contribución al cambio sistema político	Avance Constitución 91	Contribución fundamental	Contribución fundamental	Poco importante
Sistema político a su favor	No planteado	Metas alcanzadas Constitución 08	Metas alcanzadas Constitución 09	No planteado
Desarrollo de políticas públicas	Moderado	No específicas	Moderadas y parcialmente discrecionales	No hay políticas directas
Apoyo a la autonomía indígena	Normada Const. Y apoyo por decreto gubernamental	Normada y no implementada	Normada y no implementada (1)	No planteado

Fuente: elaboración propia sobre la base de las referencias mencionadas.

(1) Solo se ha aprobado el referendo en un proyecto de autonomía.

El movimiento indígena organizado ha mostrado una apreciable capacidad de incidencia política en los cuatro países, con frecuencia mediante movilizaciones y marchas realizadas durante los años noventa. En el caso de Perú, esta capacidad de incidencia es más moderada, sobre todo porque ha sido más local y discontinua en el tiempo. En todo caso, puede afirmarse que los PPII han conseguido constituirse como actores del sistema político en los cuatro países, si bien no con la misma consistencia: en Ecuador y Bolivia se establecieron como tales y ello se reflejó en los procesos constitucionales de ambos países; mientras en Colombia se ha constituido como un actor en determinados temas, pero en el nivel político nacional todavía no ha pasado de ser un actor secundario, y en Perú también es una ac-

tor político pero con presencia desigual y débil frente al Estado. Desde esas posiciones como actores políticos, los movimientos indígenas han contribuido al cambio del sistema político nacional en la medida de su fuerza: puede afirmarse que en Ecuador y Bolivia hicieron contribuciones fundamentales, mientras que en Colombia y Perú no ha sido así, aunque en ambos países se lograron cambios en sus Constituciones que reconocían la multiculturalidad. Pero fue también en Ecuador y Bolivia donde los procesos constitucionales produjeron cambios en los sistemas políticos claramente a favor de los PPII. Estos cambios del sistema político no se plantearon en Colombia o Perú y por tanto los movimientos indígenas no tuvieron la ocasión de replantear los sistemas a su favor.

Resulta curioso, sin embargo, que, pese a esas divergencias constitucionales, las diferencias en cuanto al desarrollo de políticas públicas para PPII no sean actualmente tan apreciables: en los cuatro países las acciones públicas a favor de los PPII no son hoy importantes, técnica ni financieramente, y, sobre todo, son principalmente indirectas. Destaca el hecho de que en Ecuador y Bolivia, después de los cambios constitucionales, hayan sido progresivamente discrecionales, dependiendo de su relación con los presidentes en ejercicio.

Finalmente, en cuanto a los derechos territoriales y el autogobierno, hay que subrayar que en los dos países que tales derechos están reconocidos en la Constitución, Ecuador y Bolivia, su puesta en práctica apenas ha avanzado. En Ecuador, el cambio normativo que establecía que la autonomía debía hacerse a través de un gobierno local ha consolidado la reticencia de los PPII a optar por el establecimiento de las autonomías formales (CTI). En el caso de Bolivia, sólo se ha completado un proceso para constituir una autonomía y el ritmo de avance de este curso de actuaciones parece sumamente lento. En Colombia se ha abierto una vía mediante una negociación entre PPII y Gobierno, que se ha concretado en la emisión de decretos que permiten la posibilidad de recibir recursos como entidades autónomas circunstanciales. Este camino no se ha planteado todavía en Perú.

Al realizarse la comparación por países, se hace evidente que los movimientos indígenas que presentan un avance mayor al hacer un balance de todas las dimensiones contempladas han tenido lugar en Bolivia y Ecuador, si bien la ruptura de su alianza inicial con el gobierno les ha colocado en una difícil situación en la actualidad, llegando incluso a correr el riesgo de sufrir un fuerte retroceso. Como se indicó, en el caso de Colombia se aprecia como una minoría étnica ha conseguido un alto nivel de incidencia, aunque ello tenga limitaciones fácticas y normativas. Todo indica que es el caso del Perú donde el avance en las distintas dimensiones ha sido menor, sobre todo desde una perspectiva nacional, manteniéndose divisiones de estrategia y actuaciones principalmente focales.

Identificación de mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII y su desempeño



Foto: Mujeres indígenas de Santa Teresita, Chaco, Paraguay
cc: Programa Regional ProIndígena-Paraguay

4. Identificación de mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII y su desempeño

Es importante señalar que este esfuerzo por identificar mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII, si bien está relacionado con el campo de las políticas públicas, se mantiene delimitado a la existencia o no de mecanismos concretos; es decir, se ha buscado descubrir si hay mecanismos de traslado de recursos hacia los PPII sin entrar a considerar si tales mecanismos constituyen una política pública o forman parte de una política.

Esta explicación anterior hace necesaria una breve aclaración acerca de qué se entiende en este trabajo por una política pública. El concepto de política pública presenta distintas acepciones. En su acepción más amplia, cualquier acción o inacción de los poderes públicos respecto de un campo determinado puede entenderse como una política pública. En su acepción más rigurosa, una política pública refiere a una acción compacta y de carácter estratégico, que integra diferentes componentes articulados entre sí, realizada desde los poderes públicos. Usando esta segunda acepción es que se hace aquí la aclaración de que este trabajo no constituye un análisis de políticas públicas, sino de identificación de mecanismos concretos de traslado de recursos públicos hacia PPII, que puedan reconocerse como tales.

El análisis comparado de dichos mecanismos en los cuatro países andinos estudiados (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú) muestra que es necesario distinguir aquellos que se dirigen directamente hacia los PPII, tanto si lo hacen con propósitos etiquetados como de libre disposición, de aquellos otros mecanismos que afectan o benefician a los PPII pero que tienen sus propios objetivos (combate a la pobreza, educación, etc.) y van dirigidos hacia la población en general o a segmentos de la misma, donde pueden encontrarse comunidades indígenas, pero que no constituyen la población meta de la acción. A los primeros se ha denominado mecanismos directos y mecanismos indirectos a los segundos.

A continuación se hace un análisis de ambos tipos de mecanismos, identificando cada modalidad y señalando en qué país (o países) se presenta. Pero antes de proceder a esa identificación, se realiza a continuación una revisión de los antecedentes habidos en cuanto a la acción pública hacia los PPII en el plano regional.

4.1. Antecedentes cercanos

El análisis comparado de la relación entre los PPII y los poderes públicos de los cuatro países andinos, muestra una periodización general que permite recoger los principales cambios de esa relación a nivel regional. El primer período viene determinado por los efectos que tienen sobre los PPII las reformas agrarias que tienen lugar en los cuatro países en los años sesenta y setenta del pasado siglo, que, a excepción del caso colombiano, guardan relación con gobiernos nacionalistas civiles y militares. El segundo período refiere al proceso de reconocimiento internacional de los derechos indígenas que se desarrolló en la segunda mitad de los años ochenta y a los efectos de la entrada de los PPII en el sistema político durante los años noventa. El tercer período corresponde al desarrollo de políticas públicas y la participación de los PPII en los cambios del sistema político en la primera década del presente siglo. Este último período concluye en la presente coyuntura, que será examinada por aparte en el siguiente apartado.

Como se apuntó, la dinámica principal que preside el primer período relacionado con las reformas agrarias se refiere a la intención de los poderes públicos de resolver la cuestión indígena mediante su integración en el mejoramiento general de las condiciones del campesinado pobre. De esta forma, principalmente en la sierra, la población indígena se incorporó a las organizaciones y sindicatos agrícolas que fueron fortalecidos en ese período. También se iniciaron algunas acciones normativas respecto de las poblaciones denominadas nativas de la selva (por ejemplo, la Ley de Comunidades Nativas de 1978 en el Perú).

Desde fines de los años setenta hasta fines de

los noventa se desarrollaron acciones públicas en todos los países en determinadas áreas y servicios, principalmente en educación y salud. Puede afirmarse que la Educación Bilingüe fue una preocupación importante en toda la región, exigida por las organizaciones indígenas, principalmente las amazónicas. También se produjeron acciones en el campo de la Salud Multicultural, aunque en este caso no satisficieron las demandas de las comunidades indígenas, tanto en la sierra como en la selva. En este período las poblaciones indígenas pudieron asociarse a las acciones para el desarrollo agrícola, como fue el caso del temprano Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en Ecuador o la Ley del INRA en Bolivia (1996); en Colombia tuvo lugar, durante los años ochenta, la mayor titulación de tierras colectivas. Hacia fines de los noventa comenzaron a establecerse instituciones especializadas en políticas para pueblos indígenas, que se consolidaron en el período siguiente. Pero los principales avances en este periodo se dieron en los marcos normativos nacionales, comenzando por la Constitución de 1991 en Colombia, pasando por la de 1995 en Bolivia y concluyendo con la Constitución de 1998 en Ecuador. Estos cambios reflejaban ya la entrada definitiva de los PPII como actores del sistema político en toda la región.

En la primera década del presente siglo se produjo la consolidación de las tendencias iniciadas en el período anterior, que en dos países, Ecuador y Bolivia, llegaron a cambiar a su favor el conjunto del sistema político. Sin embargo, no en todos los países el proceso obtuvo resultados claros. Probablemente fue en el Perú donde las promisorias tentativas a favor de los PPII se truncaron continuamente: primero con la apertura de Paniagua, tras la caída de Fujimori, cuando se planteó en la Comisión Especial Multisectorial un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas, que luego el Presidente Toledo no retomó, aunque hizo la propuesta de impulsar el INDEPA, que desapareció al concluir su gobierno. Una decepción similar tendrá lugar con el Gobierno de Ollanta Humala y su decisión de aprobar de inmediato la Ley de Consulta Previa, que elevó las esperanzas de acción pública hacia los PPII que posterior-

mente no se hicieron efectivas.

En el caso de Colombia, el progreso de acciones a favor de los PPII se producirá lentamente, pero terminará aumentando sus expectativas. Durante los gobiernos de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, dicho avance fue forzado por las movilizaciones indígenas y las tutelas de la Corte Constitucional. La Minga Indígena de 2008 y los Autos de la Corte en 2004, 2008 y 2009 mostraron la capacidad organizativa y la consistencia de las demandas del movimiento indígena colombiano, como lo muestra el hecho del reflatamiento en 2009 de la Mesa Permanente de Concertación (formada en 1996). De esta forma, el gobierno de Uribe se vio forzado por la Corte a elaborar el Plan de Garantías de Derechos de los PPII. En 2010 se produjo el cambio de gobierno y la negociación de las organizaciones indígenas con el Presidente Santos se facilitaron, como se verá más adelante.

Pero donde ese proceso fue más evidente fue en Ecuador y Bolivia, países donde se produjo previamente un curso de políticas públicas específicas y luego una participación decisiva en los cambios constitucionales de 2008 y 2009. En Ecuador, el nuevo siglo se inició con el lanzamiento de un importante proyecto (PRO-DEPINE) y el fortalecimiento de la educación bilingüe y la salud multicultural, para dar paso luego a su participación en la formulación de la Constitución que declara que el Ecuador es un Estado “intercultural, plurinacional y laico”. En Bolivia, se establecieron en esta primera década instituciones importantes (Ministerios de Asuntos Indígenas) y uno de los mecanismos más directos de traslado de recursos públicos hacia los PPII, el Fondo Indígena. Y en 2008 los PPII participaron en la elaboración de la nueva Constitución del “Estado Plurinacional de Bolivia”. Sin embargo, también en ambos países, una vez culminado el proceso de reformulación del sistema político a favor de los derechos de los PPII, las organizaciones indígenas reclaman la falta de puesta en práctica de tales derechos, en el curso de un conflicto creciente con el hiperpresidencialismo que ha surgido en ambos casos, el cual ha optado por el modelo económico rentista que colisiona con la autonomía de los PPII en sus territorios.

Una situación que será analizada al hacer balance de la coyuntura presente.

En suma, durante el cambio de siglo puede apreciarse un proceso creciente de establecimiento de instituciones específicas en los distintos países que impulsaron políticas públicas para los PPII, caracterizadas por su discontinuidad y su debilidad presupuestal. Esa semejanza fue rota por los procesos políticos diferenciados de Bolivia y Ecuador, que condujeron a unos sistemas constitucionales que reconocieron los derechos indígenas. Sin embargo, dado que la puesta en práctica de tales derechos no se ha hecho tan efectiva como reclaman las organizaciones indígenas y que los gobiernos de ambos países han optado por disolver las instituciones y políticas específicas, puede afirmarse que parece haber retornado un escenario de mayor semejanza entre los cuatro países, en cuanto a la debilidad de las políticas específicas, aunque las diferencias nacionales sean considerables, como se verá a continuación.

4.2. Principales mecanismos directos identificados hoy en la región

Un examen comparado de cuatro países permite identificar hoy varios mecanismos directos de traslado de recursos hacia los PPII, que aparecen repartidos en la región de forma desigual. Desde la óptica regional aparecen cuatro principales mecanismos directos: la inclusión de recursos para PPII en la planificación nacional, la incorporación de demandas indígenas en los programas gubernamentales de alta inversión, los Fondos financieros directamente dirigidos a los PPII y la expectativa abierta por el traslado de fondos hacia los gobiernos autónomos indígenas. Es importante subrayar que algunos mecanismos sólo aparecen en un determinado país, mientras otros existen en varios países de forma similar.

a) Inclusión (negociada) en la inversión pública nacional

Aunque las demandas de los PPII son mencionadas, de una forma u otra, en la planificación nacional de toda la región andina, sólo

en Colombia se incorporan efectivamente en cada área de actuación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como producto de una negociación de la Mesa Permanente de Concertación entre las organizaciones indígenas y el gobierno (del Presidente Santos). También fue acordado el respaldo financiero de las acciones a favor de los PPII estableciendo un Monto Indicativo Global entre 11 y 8 billones de pesos para el corriente cuatrienio (entre 2.600 y 3.700 millones de USD aproximadamente). Monto que fue refrendado por Ley al aprobarse legalmente el Plan de Desarrollo.

Dadas las dificultades fiscales que atraviesa el Estado colombiano, tras el agotamiento del auge de las materias primas, existe consenso acerca de que se operará sobre la base del piso del fondo (8 billones), que se distribuirá entre las acciones contempladas directamente en el Plan de Desarrollo (5 billones) y los otros mecanismos redistributivos. Sin embargo, cuando se discutió en la Mesa Permanente de Concertación (junio 2015) la distribución de esos fondos en las distintas estrategias contempladas en las áreas del Plan, resultó evidente que las demandas indígenas se enfrentaban a un doble problema: por un lado, no se priorizó a tiempo las múltiples acciones contempladas de cara a las restricciones presupuestarias, lo que hubiera permitido una distribución más razonada y, por otro lado, dada la metodología de implementación del Plan, que establece que debe realizarse a través de las distintas instituciones de ejecución, ahora los representantes indígenas están siguiendo un camino proceloso para lograr que dichas instituciones incorporen en su planificación las acciones que se desprenden de las estrategias previstas en el Plan.

En suma, el desempeño de este mecanismo directo de traslado de recursos es difícil de precisar, pero ya están claros algunos alcances. En primer lugar, una serie de estrategias contempladas en el Plan no podrán ser financiadas, dados los recortes fiscales procedentes de la caída de los precios de las materias primas. En segundo lugar, buena parte de las acciones contempladas en las mencionadas estrategias no serán acogidas por las instituciones ejecutoras correspondientes, que deben modificar

sus presupuestos internos a la baja, dadas las condiciones fiscales. Es decir, parece previsible que la ejecución presupuestaria real que respalda las acciones previstas sea finalmente considerablemente por debajo de los 5 billones acordados y consignados por Ley.

Esta situación dibuja un horizonte complicado, del cual no hay que excluir el conflicto creciente entre PPII y autoridades de Gobierno. De todas formas, hay que insistir que sólo es en Colombia donde ha tomado cuerpo este mecanismo directo (incorporación financiada en la planificación nacional), mientras en los tres países restantes la acción hacia los PPII solo es mencionada laxamente. Incluso en Ecuador, donde se formuló a partir del Plan de Desarrollo una política para PPII (la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017), ésta no se ha llevado a efecto hasta el día de hoy.

b) Inclusión en acciones estratégicas de alta concentración inversora

Tanto en Ecuador como en Bolivia los gobiernos en curso han realizado programas de alta concentración inversora, sobre la base de las rentas obtenidas con el control de las materias primas. Algo que no aparece claramente en los otros dos países (Colombia y Perú). En Ecuador puede mencionarse como ejemplos la empresa estatal Ecuador Estratégico, la Agenda de Transformación Amazónica o el programa Hombro a Hombro. En Bolivia las actuaciones con alta intensidad inversora tienen lugar a través de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), aunque también han realizado actuaciones a través de varios Ministerios de línea. De la UPRE proceden los recursos que se usan para el programa “Evo cumple” y otros de similar disposición discrecional.

En ambos países, estas acciones y programas pueden incorporar a determinados pueblos o comunidades indígenas, sobre todo en el caso de que sus territorios se vean afectados de una forma u otra por actividades extractivas. Sin embargo, estas actuaciones han sido planeadas e impulsadas por los respectivos gobiernos, sin participación específica visible de los PPII en ambos países.

El desempeño de este mecanismo de traslado de recursos hacia los PPII ha presentado desde su inicio el problema de su discrecionalidad: según las fuentes consultadas en los dos países, las posibilidades de que las comunidades indígenas sean beneficiadas por estas acciones estratégicas guardan relación con su cercanía política con el Gobierno. Es decir, la sombra del clientelismo sigue afectando tales iniciativas. A este problema se ha sumado recientemente la disminución de ingresos fiscales procedentes de la venta de materias primas, que supone el recorte de la financiación de tales acciones de alta concentración inversora; algo que parece estar sucediendo de manera más evidente en Ecuador que en Bolivia; en aquel país programas como Ecuador Estratégico han tenido que suspender operaciones importantes por esta causa (como el Plan Regional de la Amazonía).

c) Fondos Indígenas

Especialmente en relación con las actividades extractivas, las organizaciones indígenas en los cuatro países han reclamado por décadas compensaciones por su afectación, cuando no han rechazado las explotaciones mineras o petroleras por completo. Dichas retribuciones han adoptado diferentes formas, desde posibilidades de empleo o materiales en especie, hasta compensaciones monetarias inmediatas, pero una de las fórmulas más estables ha consistido en el establecimiento de fondos acumulativos que, cautelados por el Estado, luego se emplean para impulsar acciones y proyectos que plantean las comunidades indígenas. Esta fórmula se desarrolló a nivel nacional en Bolivia, tras años de que las organizaciones indígenas demandaran establecer un Fondo con el 5% del impuesto directo a los hidrocarburos. Así, el gobierno de Eduardo Rodríguez, en 2005, constituyó el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas (FDDPPIYCC), más conocido en ese país como Fondo Indígena (para diferenciarlo del Fondo Indígena Internacional, con sede en La Paz).

Algunos fondos locales o regionales de importancia se han establecido en el Perú, también cautelados por el Estado, pero con frecuen-

cia negociados entre la empresa extractiva y las comunidades indígenas afectadas. Tales fondos son de funcionamiento similar: reúnen recursos en una entidad, que luego impulsa proyectos o estrategias de desarrollo para las comunidades indígenas. Pero hay que insistir en que en el caso del Perú no existe un fondo global a nivel nacional, sino que se trata de fondos regionales o locales (como FONCOMUN para los gobiernos municipales o fondos específicos en algunos lotes petroleros).

El desempeño de este mecanismo de traslado de fondos hacia PPII ha enfrentado en Bolivia dificultades de distinto orden. Por un lado, el gobierno de Evo Morales emitió decretos que restaban cantidades a los importantes recursos acumulados en el Fondo, al objeto de emplearlas en otros tipos de subsidios (Renta Dignidad, UNIBOL, consultorías INRA, etc.), lo que redujo al 2,7% el 5% previsto originalmente. Por otra parte, los problemas de gestión del Fondo fueron en aumento, hasta que en junio de 2015 fue encausado por la Contraloría General del Estado e intervenido por el Gobierno.

Sin embargo, todos los representantes indígenas consultados coincidieron en la necesidad de mantener la existencia del Fondo Indígena, produciendo una reorganización en profundidad del mismo. Su consigna ha sido “Otro fondo es posible sin corrupción”. Así, cuatro meses después de la intervención del antiguo Fondo Indígena, el gobierno de Evo Morales ha procedido a sustituirlo por un nuevo Fondo de Desarrollo Indígena (según Decreto Supremo 2493 del 26 de agosto del 2015). Aunque el nuevo Fondo también es una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que está bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la diferencia fundamental refiere a sus órganos directores. En el actual Fondo se ha sustituido el antiguo Directorio, compuesto de representantes ministeriales y 12 representantes campesinos e indígenas, por la dirección unipersonal de un Director General Ejecutivo, nombrado por el Gobierno, si bien más adelante el Decreto advierte que los proyectos del Fondo deberán ser aprobados por dicho Director y por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Art. 4). La participación de las organizaciones cam-

pesinas e indígenas, que antes componían el Directorio del Fondo, ahora lo hacen en un nuevo órgano, el Consejo Consultivo, que de acuerdo a su naturaleza, sólo podrá proponer iniciativas y hacer seguimiento del funcionamiento del nuevo Fondo. También se aprecian cambios en la composición de la participación de las organizaciones sociales en el nuevo órgano. Como en el Directorio, se mantiene la representación de los dos sindicatos agrarios (CSUTCB y de colonizadores, ahora llamados “interculturales”), así como la de las principales organizaciones indígenas (CONAMAQ y CIDOB), pero se eliminan las organizaciones del Pueblo Guaraní (APG), de los pueblos de Santa Cruz (CPESC) y la de los mojeños del Beni (CPEM-B). Es importante recordar que la representación de CONAMAQ y CIDOB refiere al sector de los dirigentes partidarios del Presidente, tras la ruptura producida en estas organizaciones con la intervención de sus sedes por parte del Gobierno. En cuanto a la exclusión de las organizaciones de Tierras Bajas, esa situación ya ha producido protestas de parte de las mismas, en especial de los dirigentes guaraníes.

En cuanto a los ingresos y gastos del nuevo Fondo también hay importantes diferencias. Respecto de los ingresos, se mantiene la determinación de utilizar el 5% de las utilidades procedentes de la explotación de los hidrocarburos, pero se mantienen las sustracciones presentes en el anterior Fondo, que reducen el 5% previamente enunciado, al 2,68% mencionado. Las diferencias son más pronunciadas respecto de los gastos. Los proyectos no procederán ahora únicamente de demandas de las comunidades campesinas e indígenas, sino que también podrán proceder de la propia administración gubernamental (Art. 4). Por otra parte, se estipula que el Fondo podrá realizar transferencias público-privadas, previamente ratificadas por el Ministerio que ejerce tuición. De igual forma, el Fondo podrá contratar directamente obras, bienes y servicios para la ejecución de los proyectos que se propongan. En suma, el Fondo Indígena anterior, gestionado por las organizaciones campesinas e indígenas, se convierte ahora en una entidad gubernamental (descentralizada) propiamente dicha, que seguirá los criterios y orientación

que se marquen desde el Gobierno. Significa un aumento de su control administrativo, algo aparentemente necesario, pero también político, lo que, muy probablemente, incrementará la discrecionalidad de su actuación.

En el Perú, durante el gobierno de Humala se ha acentuado la modalidad de establecer Fondos financieros como resultado de las negociaciones entre las partes (generalmente las comunidades y las empresas, con o sin mediación del Estado). Tales Fondos se han negociado tanto para resolver un conflicto como para evitarlo. Pero todavía tienen lugar en el Perú una enorme cantidad de pequeños acuerdos puntuales (sobre todo con la pequeña minería) en torno a contratos de servidumbre, arriendo o convenios de colaboración (donde las comunidades participan de la empresa extractiva). Así pues, la característica general que muestra este mecanismo es su acentuada desigualdad en todo el territorio nacional, incluyendo la Amazonía. De ese modo, es posible encontrar una comunidad que acepta la obtención de ingresos directos que se establecen después de una negociación directa o de una Consulta Previa (generalmente a través de un Fondo, pero también mediante una gran variedad de modalidades) y al lado de esa comunidad otra que plantea un conflicto enconado que obliga a cerrar la actividad extractiva. Es decir, todavía no hay patrones generales, tampoco impulsados por los poderes públicos. Es importante subrayar que esa gran disparidad se ve cada vez más afectada por la mayor evidencia de los graves impactos ambientales que han provocado hasta ahora las actividades extractivas, que hace que este mecanismo de traslado de recursos se plantee de manera creciente como una cuestión de deudas pendientes.

d) Posibilidad de transferencias a las eventuales Autonomías Indígenas

Dado que allí donde está planteada la posibilidad de establecer gobiernos autónomos indígenas, la normativa les otorga un respaldo presupuestal como parte de la descentralización, resulta necesario incorporar esta modalidad entre los mecanismos de traslado directo de recursos, aunque de momento no sea más que una eventualidad que se inicia. Tal situa-

ción está formalmente planteada en Ecuador y Bolivia, mientras en Colombia se ha formulado una vía que posibilita el traslado de recursos sin condicionarlo al establecimiento formal de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI).

Como parte del compromiso establecido entre el gobierno colombiano y las organizaciones indígenas tras la Minga de 2013, el presidente Santos emitió dos decretos supremos a fines del 2014 que introdujeron una modalidad alternativa en este campo. El primero se emite en octubre de 2014 (7/10/14) y como dice su artículo primero, *“El presente Decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política”*. En dichos territorios, las comunidades podrán autogestionar los recursos propios y que reciben del Estado *“de manera transitoria, de conformidad con las disposiciones del presente decreto, mientras el Congreso expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que crea las Entidades Territoriales Indígenas.”* (Art. 3). Luego, el decreto se extiende sobre las competencias de los territorios y sus autoridades propias, así como sobre las condiciones de su desempeño. Este decreto incorpora la temática referida a la administración del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), así como del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI).

Sin embargo, el 26 de diciembre se emite un nuevo decreto supremo que tiene por objeto: *“definir los parámetros y el procedimiento que los Resguardos Indígenas o las asociaciones de Resguardos deberán cumplir para acreditar la experiencia y/o buenas prácticas como requisito para la ejecución directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 29 del Decreto 1953 de 2014”* (Art. 1). Tales requisitos refieren tanto a la experiencia administrativa y financiera como a la demostración de buenas prácticas ejercidas al respecto. Como valoran diversas fuentes consultadas, tal conjunto de requisitos responden a la necesidad de las au-

toridades financieras centrales de garantizar el buen uso de los recursos canalizados hacia las comunidades indígenas. Pero ese conjunto complejo de requisitos reduce ostensiblemente la cantidad de autoridades indígenas que podrían documentar esas condiciones, especialmente entre las comunidades de la Amazonía. De hecho, sólo siete resguardos han conseguido la certificación de partida y ninguno de ellos ha empezado a operar recursos hasta la fecha.

La situación es diferente en el caso de los países donde sí existe normativa –a partir de los textos constitucionales- sobre la posibilidad de establecer gobiernos autónomos indígenas, como sucede en Ecuador y Bolivia (aunque, como se vio, en Colombia también está prevista la constitución de las ETI, cuando se emita la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Ahora bien, la posibilidad de que se implemente este mecanismo de traslado directo de recursos hacia los PPII depende directamente del curso que esté siguiendo la constitución efectiva de tales gobiernos autónomos (Circunscripción Territorial Indígena –CTI- en el Ecuador y Autonomía Indígena Originaria Campesina –AIOC- en Bolivia), lo cual obliga a un examen de este proceso.

El establecimiento de las CTI en Ecuador se encuentra estancado. Tanto el gobierno como las organizaciones indígenas han mostrado poco interés en ponerlo en marcha. No se ha constituido ninguna CTI hasta la fecha. La reticencia de las organizaciones indígenas causada por la percepción de que al establecer gobiernos indígenas a través de las CTI quedarán regimentadas por el Estado, se ha agravado con la determinación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de que las CTI sólo pueden constituirse a través de los GAD locales, principalmente mediante las parroquias o una reunión de ellas. Para las organizaciones indígenas esta decisión confirma sus temores de que el gobierno del presidente Correa desea la regimentación estatal de las eventuales Circunscripciones Territoriales Indígenas.

En Bolivia el proceso de constitución de las AIOC presenta una lentitud considerable. En

primer lugar, también se manifiesta una falta de interés por avanzar hacia esas autonomías: sólo 23 de los 130 municipios indígenas y 14 entre los 84 territorios indígenas reconocidos han mostrado algún interés al respecto. Por otra parte, existe consenso en este ámbito acerca de que los requisitos exigidos por la normativa vigente son procelosos y en algunos aspectos reiterativos. En el caso de los territorios deben comenzar por cambiar su consideración formal y pasar de ser TCO a establecerse como TIOC, algo que ha tenido que esperar a que el INRA determine los formatos para realizar el trámite. Luego, el TIOC debe comenzar a cumplir con los requisitos para acceder a la autonomía: certificación de ancestralidad territorial, de viabilidad administrativa y base poblacional y consulta de acceso a su población, según normas y procedimientos propios, supervisado por el SIFDE (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, una entidad veedora de los procesos electorales adscrita al Tribunal Supremo Electoral). Todavía no hay ninguna TIOC que haya terminado el proceso de adquisición de la Autonomía.

En el caso de los municipios el procedimiento no es menos complejo. Deben de partir de un referéndum que exprese la voluntad de sus habitantes de acceder a la Autonomía indígena. Luego se inicia el procedimiento administrativo: debe redactar unos estatutos que ha de poner a revisión ante el Tribunal Constitucional, después debe preparar un segundo referéndum con una pregunta adecuada sobre la voluntad de constituirse en gobierno autónomo y para ello debe presentar un presupuesto para la realización de ese referéndum final. Hasta el momento, sólo dos municipios han completado los pasos de ese proceso y se preparaban para realizar el referéndum último, que tenía fecha para el 12 de junio, pero que se pospuso hasta el 20 de septiembre. Realizado este referéndum, el resultado ha sido dispar: en Totorá Marca se ha rechazado seguir adelante y en Charagua se ha confirmado el proceso. El resto de los 11 municipios o bien no han completado todos los requisitos o bien parte de su documentación ha sido rechazada por defectos (que tienen que rectificar), o han paralizado ellos mismos el proceso. Todo indica, pues,

que este proceso de constitución de gobiernos autónomos formales en Bolivia tampoco tendrá mucha relevancia a medio plazo.

En suma, este mecanismo directo de transferencias de recursos públicos hacia los PPII sigue siendo todavía una eventualidad en los tres países mencionados, por cuanto la normativa que cautela la constitución de Autonomías Indígenas no ha resuelto (en Ecuador y Bolivia) los problemas y las reticencias en cuanto a su constitución efectiva, y en el caso, Colombia, donde se ha abierto –mediante decreto provisional- una vía para poder trasladar recursos a los resguardos indígenas, sin esperar al establecimiento de Autonomías Indígenas, también se han normado unas condiciones que hacen difícil llevar a la práctica esta posibilidad. Como se indicó, en Perú no está planteado un proceso semejante. No parece verosímil, pues, que este mecanismo directo tenga importancia en la región en el inmediato futuro.

4.3. Mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los PPII

Cuando se realiza el examen comparado de los cuatro países andinos, pueden identificarse una serie de mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los PPII que aparecen –a diferencia de lo que sucede con los mecanismos directos- en todos los países, aunque mostrando diversas particularidades. Tales mecanismos indirectos se refieren a los pueblos indígenas no por su condición e identidad específicas, sino en tanto: a) cogestores en la protección del ambiente; b) beneficiarios de las políticas sociales generales; c) afectados por las políticas de los gobiernos subnacionales; d) receptores de regalías, cánones y dádivas de las actividades extractivas.

a) Recursos obtenidos en tanto cogestores de la protección del ambiente

Puede afirmarse que en todos los países estudiados hay comunidades indígenas que son receptores de alguna modalidad de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de las que se desarrollan en cada país. Desde luego, esos programas tienen una mayor o menor formalización en tanto programas nacionales, pero en

todos los casos comparten la característica común que no son dirigidos hacia los PPII en tanto tales, sino en su calidad de colaboradores de PSA abiertos a toda la población nacional.

En Colombia existen varias formas de PSA, pero el programa que incorpora mayor cantidad de población indígena es el denominado Familias Guardabosques, cuyo objeto es “apoyar a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, involucradas o en riesgo de sembrar cultivos ilícitos (coca y amapola) y que deseen erradicarlos y adelantar alternativas productivas legales” (República de Colombia, Acción Social. 2007). El Programa ofrece a estas familias un ingreso en dinero (\$1.630 USD/año) y apoyo técnico (social, productivo y ambiental) por un tiempo definido, a cambio del cuidado de bosques (conservación o regeneración) y de que emprendan proyectos productivos que hagan un uso alternativo legal y sostenible de la tierra y los recursos naturales, al mismo tiempo que fortalecen sus organizaciones y mejoran su participación democrática. Como puede apreciarse, el programa tiene un doble propósito: la protección de bosques y la erradicación de cultivos ilegales.

Esta doble preocupación también puede notarse en el Perú, donde es posible encontrar PSA regionales únicamente dirigidos a la protección de la cobertura vegetal y otros PSA en algunas regiones que buscan combinar la protección del bosque con la sustitución de cultivos ilegales, como sucede en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que concentra buena parte de los recursos que se emplean en Perú para programas PSA. El parámetro peruano de la retribución monetaria para PSA se ha establecido en 10 nuevos soles (unos tres dólares) por hectárea, lo que significa una cantidad significativa para una comunidad que tenga una extensión apreciable. Si se toma en cuenta que el promedio de Has por comunidad titulada en la Amazonía se aproxima a las diez mil Has, ello significa que una comunidad (o varias reunidas) con esa extensión recibiría en torno a 30 mil dólares al año. Mientras que las comunidades con terrenos de poca extensión obtendrán retribuciones poco apreciables.

El caso donde los PSA son menos perfilados se expresa en Bolivia. Este país fue pionero en la región del desarrollo de PSA, con programas de protección de gran magnitud como fue el referido al Plan de Acción Climática Noel Kempff (PAC-NK) y más tarde con su asociación a los programas REDD y REDD+; sin embargo, con el gobierno de Evo Morales se reabsorbió a nivel central el manejo ambiental y se desecharon esos programas, sin que hayan sido sustituidos efectivamente por una disposición semejante. Hoy en Bolivia las acciones de PSA son principalmente puntuales y esporádicas.

El caso opuesto es el que presenta el Ecuador, con un programa nacional bastante estructurado, como es el Socio Bosque, creado en el marco del proceso constituyente del 2008. Puede afirmarse que en Ecuador el entramado previamente existente de ONG y fundaciones privadas fue efectivamente sustituido por un programa incisivo de PSA (al contrario de lo sucedido en Bolivia). El balance que hace Socio Bosque de estos siete años de actuación resulta apreciable, si bien no ha conseguido alcanzar sus metas de partida: ha logrado 2.748 socios, tanto individuales como colectivos, abarcando 1,5 millones de hectáreas y beneficiando a un total de 173.000 personas, pero cuando se inició en 2011, su manual operativo aseguraba que *“la meta del Proyecto Socio Bosque es la conservación de más de 3.600.000 de hectáreas de bosque nativo, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador en el plazo de siete años, con la participación de 500.000 a 1.500.000 beneficiarios”* (MAE, 2012).

Socio Bosque abarca tanto bosques protectores como Áreas Protegidas y establece convenios de conservación con diferentes socios: personas naturales, comunas y comunidades, nacionalidades y pueblos, cooperativas y corporaciones. La fuente consultada en Socio Bosque indicaba que el 70% de los socios son colectivos, si bien con nacionalidades y pueblos indígenas se han establecido 180 convenios, por un total de 900 millones de has, lo que representa el 60% del total de tierras bajo Socio Bosque. Tales convenios tienen una duración de 20 años y tienen una escala de subsidios según tamaño, que comienza con 60 dó-

lares anuales por las primeras 50 hectáreas y va decreciendo hasta las diez mil, que tiene un monto de 0,50 dólares en adelante, de tal forma que en extensiones importantes el promedio es de entre 5 y 7 dólares por hectárea. Ello representa una suma importante para pueblos que logran consolidar su territorio a tales efectos. Por ejemplo, el pueblo Shuar Arutam, tiene un contrato por 20 años desde 2008 por cerca de 90 mil hectáreas, que le supone un ingreso total de 452 mil dólares al año. Este pueblo fue uno de los primeros en asociarse con Socio Bosque y en 2015 todavía ingresaba 5 mil hectáreas más al programa. La mayoría de estas grandes asociaciones colectivas indígenas tienen lugar en la selva y ceja de selva. En la costa y la sierra lo hacen con frecuencia como personas naturales, en su calidad de campesinos, aunque sean de habla kichwa.

El desempeño de los PSA como mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los PPII debe valorarse en distintos planos. Por un lado, debe estimarse su efectivo funcionamiento interno, algo que es muy dispar según países. Puede afirmarse que el Ecuador y Bolivia ocupan los extremos de mayor y menor estructuración al respecto, mientras Colombia y Perú se encuentran en un nivel de funcionamiento intermedio. El otro plano a considerar refiere al tema crucial de si los PSA están concebidos mucho más para lograr los objetivos ambientales que para defender los derechos territoriales de los PPII. Todas las fuentes consultadas coinciden en que no hay duda de que priman los objetivos ambientales, ya sean de protección como de sustitución de cultivos ilegales (Colombia y Perú). Este desequilibrio —en contra de los derechos indígenas— se aprecia tanto en los programas estatales (Socio Bosque) como en los privados o de procedencia internacional (tipo REDD). Por otra parte, los efectos de los PSA son acentuadamente desiguales. En algunas comunidades, la colaboración con las autoridades nacionales para el cuidado del bosque está constituyendo una atractiva modalidad de obtención de recursos públicos, que, con frecuencia, completan los recursos propios. Mientras que en otras, las comunidades son consideradas como obstáculos o todo lo más como socios secundarios, que no obtienen recursos apreciables ni esta-

bles. Finalmente, en todos los tipos de PSA existe una ausencia de perspectiva étnico-cultural, tanto en cuanto al marco programático general como en torno al proceso operativo, donde los instrumentos y los equipos carecen de pertinencia y formación al respecto.

b) Receptores de recursos a través de las políticas sociales generales

El análisis comparado de la región muestra que las comunidades indígenas participan de manera parcial y diversa de las políticas sociales generales que poseen los cuatro países, tanto en el ámbito de las políticas sociales universales como en el de las políticas selectivas y de combate a la pobreza.

En cuanto a las políticas sociales universales, sobre todo de educación y salud, en los cuatro países han surgido fuertes demandas de los pueblos indígenas, principalmente en cuanto a la Educación Bilingüe Intercultural y los sistemas de Salud Multicultural. Tales demandas han sido incorporadas en las instituciones nacionales respectivas de forma lenta y poco consistente.

En Colombia y Perú la iniciativa en materia de educación y salud ha corrido principalmente a cargo de las organizaciones indígenas. En Colombia, la ONIC ha planteado un sistema integral de salud intercultural y en Perú, AIDSESP ha concertado con el Instituto Pedagógico de Loreto y el Ministerio de Educación el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) con recursos privados y de la cooperación. Ahora bien, las entidades públicas dedicadas a estos asuntos en ambos países mantienen un bajo nivel administrativo y político. En Colombia fue creada en el 2007 la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Política Educativa para Pueblos Indígenas (CONTCEPI) y en 2013 la Subcomisión en Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y Organizaciones Indígenas, entidades sin nivel jerárquico ni respaldo presupuestal apreciable. En el Perú se ha fortalecido el programa de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (Digeibir) y fue creado el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), que no termina de

despegar por falta de presupuesto y funciones normativas, pero que ha impulsado la consulta para la formulación de la Política Nacional de Salud Intercultural, que, según informa la Defensoría, el Ejecutivo retrasa su emisión injustificadamente.

En Ecuador y Bolivia, los gobiernos previos a sus recientes cambios constitucionales impulsaron instituciones en la materia con determinado grado de autonomía. Posteriormente, sus respectivas Constituciones de 2008 y 2009 consignaron el derecho a una educación bilingüe intercultural y a una salud multicultural. Sin embargo, seguidamente se produjo una recentralización de las entidades previas en ambos campos. En Bolivia, se establecieron el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad y el Viceministerio de Educación Alternativa, con recursos muy reducidos: el primero sólo representa el 0,07% del presupuesto del Ministerio de Salud y el segundo un 0,14% del Ministerio de Educación. (Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2015).

En el Ecuador no fue sino hasta el 2002 que se creó la Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI), con bajo nivel funcional y presupuestal. Con el gobierno de Rafael Correa esa dirección cambió de nombre, a Dirección Nacional de Salud Intercultural, y se reubicó en la estructura del Ministerio de Salud, bajo la Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad del Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud. Sin embargo, su nivel administrativo no se incrementó y el presupuestal lo hizo muy levemente en términos relativos respecto del presupuesto del Ministerio. En cuanto a educación, la institucionalidad competente cambió con la nueva Ley Orgánica de Educación promulgada en 2011, que determina que la antigua DINEIB, que tenía autonomía y presupuesto propio, pierde dicha autonomía y vuelve a ser una entidad de bajo nivel administrativo. Esta determinación no ha recibido el acuerdo de las organizaciones indígenas, que temen que esta institucionalidad se subordine a nuevos proyectos, como el referido a las Escuelas del Milenio.

La revisión de los cuatro países en cuanto a

políticas sociales universales muestra que los PPII han sido beneficiados mucho más por la ampliación de la cobertura de sus sistemas educativos y sanitarios, que se acercan apreciablemente a ser unos servicios realmente universales, que a través del fortalecimiento de componentes o subsistemas propiamente multiculturales, que contengan una pertinencia étnico-cultural. En algunos casos, como sucede en las áreas de selva, eso supone un desajuste funcional de tales sistemas.

En cuanto a las políticas sociales selectivas, también se percibe que los PPII son receptores de transferencias de recursos en diversa medida, pero siempre sin tomar en cuenta su identidad cultural. En los cuatro países hay programas de distinta naturaleza, aunque principalmente bajo la modalidad de transferencias monetarias condicionadas, para combatir la pobreza y la indigencia: en Colombia Familias en Acción, Red Juntos, etc. En Perú Juntos, Trabaja Perú, Pensión 65, etc. En Bolivia, Juanito Pinto, Renta Dignidad, etc. En Ecuador, Bono de Desarrollo Humano, Red de Protección Solidaria, etc. También en los cuatro países existe una cantidad notable de otros programas selectivos que tratan de ser coordinados por entidades específicas: desde Ministerios como el creado en Perú (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS-) o en Ecuador (Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES-) hasta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) en Colombia; en el caso de Bolivia esa coordinación se realiza desde el Ministerio de la Presidencia. Es importante destacar que en el caso de Colombia, el DPS contiene no sólo las entidades de lucha contra la pobreza, sino las constituidas para reparar a las víctimas del conflicto que sufre el país, entre las que se encuentran una apreciable cantidad de comunidades indígenas.

Para hacer una valoración general del efecto que tales políticas selectivas tienen sobre la población indígena, es necesario tener una apreciación de su efecto sobre las condiciones sociales de cada país, así como de su orientación respecto a la pertinencia étnico-cultural. Existe información abundante en los cuatro países sobre la reducción de la pobreza en es-

tos pasados quince años y de que una parte de tal reducción corresponde a los programas selectivos. Sin embargo, la observación que se hace al respecto es que tales programas producen sólo una movilidad social de corto recorrido: sacan a familias de la indigencia para llevarlas a la pobreza, o si estaban en la pobreza las colocan apenas por encima de la línea de la pobreza, en el estrato de personas con riesgo de caer de nuevo en la pobreza. Es decir, quedan en condiciones de alta vulnerabilidad ante cualquier cambio de situación económica, como parece acercarse en la región.

Esta última cuestión representa una interrogante de gravedad considerable: el agotamiento de boom de las materias primas va a representar una reducción de ingresos de las personas, tanto procedentes del empleo como de los programas sociales basados en unos ingresos fiscales recortados. Eso ya ha comenzado a mostrarse en los presupuestos para 2016, donde los aportes del Estado a la seguridad social y los propios programas selectivos ya han sufrido recortes en los cuatro países. En estas condiciones, es previsible que empeoren las condiciones sociales, algo que afectará a los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran las poblaciones indígenas.

Es decir, aunque sea difícil estimar la dimensión del impacto que ha tenido la expansión de las políticas sociales, universales y selectivas, en los cuatro países de la región, como producto del aumento de los recursos fiscales por el boom de las materias primas, puede afirmarse que la información recogida indica que las comunidades fueron incluidas, al menos tangencialmente, por dicha expansión, aunque sin que tales políticas fueran dotadas de una consistente pertinencia étnico-cultural. Desde este panorama, es previsible que los recortes que están empezando a darse como producto del fin del boom económico, afecten a los PPII en primera línea.

c) Beneficiarios de las políticas y recursos de los gobiernos subnacionales

En los cuatro países estudiados se ha producido desde fines del pasado siglo un proceso de descentralización, tanto administrativa

como financiera, que se ha desarrollado paralelamente al fortalecimiento de los PPII como actores del sistema político. Ciertamente, la descentralización sucedida no siempre ha tenido lugar armonizando el traslado de competencias hacia los gobiernos subnacionales y el correspondiente respaldo presupuestal, la cual se ha basado en buena medida en las rentas obtenidas por el Estado con el auge de las materias primas en el mercado mundial.

Ahora bien, la descentralización presupuestal presenta diferentes fórmulas según cada país. En unos casos, la normativa vigente determina la proporción de recursos del Presupuesto nacional que debe trasladarse a los gobiernos locales, independientemente de donde se obtengan tales recursos. En otros casos, se han establecido sistemas de distribución sobre la base directa de las rentas obtenidas de las actividades extractivas. Quizás el ejemplo más evidente sea Colombia con el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR); el primero nació en 1993 y el segundo fue consolidado legalmente en 2011, que establecen la distribución de recursos a los gobiernos subnacionales y la constitución de Fondos de ahorro regionales. En ambos casos, hay determinaciones sobre los recursos que deben dirigirse hacia los resguardos indígenas. En la actualidad, es la suma de recursos referidos al 0,52% del SGP para resguardos, mas lo que beneficia a dichos resguardos en materia de educación, salud y agua y saneamiento, agregado al 8% del Fondo que procede del Sistema General de Regalías, que conforma el estimado realizado por el DNP del total de 3 billones para el cuatrienio (que junto a los 5 billones de inversión directa prevista a través del Plan Nacional de Desarrollo, supondrían los 8 billones del Monto Indicativo Global).

En los otros países se ha establecido por ley la proporción del presupuesto nacional que se dirige hacia los gobiernos subnacionales, que oscila entre el 30% en el caso del Perú y el 20% de Ecuador, si bien en todos los casos también se ha normado el tipo de los cánones y regalías que deben ir hacia los gobiernos locales cuando se realizan actividades extractivas en sus territorios. Estos recursos llegan a tales

gobiernos, los cuales luego dirigen partes hacia los resguardos y comunidades indígenas. En unos casos, son los gobiernos regionales y provinciales los que deciden desarrollar entidades y programas para pueblos indígenas, como sucede en Bolivia (Tarija, Beni, Santa Cruz) y en Perú (Cusco, Loreto, San Martín).

Desde luego, la intermediación de los gobiernos locales hace que las comunidades indígenas no siempre reciban pronto y en su totalidad los recursos a ellas destinados. Esa retribución es más directa cuando tales gobiernos están en manos de las comunidades indígenas, bien porque la localidad es indígena casi en su totalidad o bien porque son los representantes de las comunidades quienes tienen a su cargo la gestión gubernamental. Ciertamente, ello es más frecuente en los países donde la población indígena es una buena parte de la población nacional, como sucede en Bolivia, Perú y Ecuador.

La otra vía por la que las poblaciones indígenas reciben recursos de los gobiernos subnacionales se refiere al proceso de urbanización que afecta también a los PPII en los cuatro países examinados. Se estima que entre un quinto y un cuarto de la población indígena se ha trasladado hacia las ciudades de alguna magnitud. En tales ciudades son afectados por las políticas municipales vigentes, aunque sea difícil estimar qué proporción mantiene su identidad y referencia de origen y qué cantidad ya no se identifica como indígena. Pero es conocido que una parte de la población indígena que habita las ciudades presenta el fenómeno de la doble residencia, aunque no pueda cuantificarse con precisión.

Los estudios realizados acerca del desempeño de este mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia los PPII (referido a la descentralización) muestran pobres resultados, tanto cuando esos estudios han sido realizados por entidades gubernamentales (DNP en Colombia, Viceministerios competentes en Bolivia y Ecuador), como cuando se han realizado por entidades de control (Defensoría y Contraloría). Las razones expuestas son de distinta naturaleza. Por un lado, se señala que el monto de los recursos que efectivamente llega a las

comunidades indígenas es bastante reducido. Por otro lado que los procedimientos son bastante ligados a la discrecionalidad de los gobiernos locales, donde no es infrecuente un nivel alto de corrupción. En suma, se sostiene que este mecanismo no tiene mucho impacto en la condición de las poblaciones indígenas, si bien todas las fuentes consultadas coinciden en considerar la descentralización como una ventana de oportunidad para los PPII en la región.

d) Receptores de recursos por regalías, cánones y dádivas procedentes de las actividades extractivas

Como se ha mostrado en el apartado anterior, los recursos procedentes de las actividades extractivas se han ligado con frecuencia a la necesidad de dar respaldo presupuestal a los procesos de descentralización. Sin embargo, también existen fórmulas en que los recursos por regalías, cánones y dádivas por este tipo de actividades llegan de forma más directa a las comunidades indígenas, en unos casos porque hay normativa clara que establece la proporción que debe ir directamente a los PPII desde los gobiernos subnacionales y en otros casos porque son las propias comunidades quienes negocian directamente con las empresas extractivas las compensaciones correspondientes. En este último caso, tales negociaciones pueden realizarse sin la cautela del Estado, sobre todo cuando la dimensión de la explotación es reducida, o bien mediante el arbitrio del Estado, que luego regula la operación de los recursos, sobre todo cuando se conforman Fondos financieros. En Perú este modelo es usado con frecuencia, aunque también existe una norma (Decreto de Urgencia de 2010) que también establece la proporción que debe destinarse a las comunidades indígenas en el caso de los gobiernos regionales y locales donde hayan actividades extractivas.

Es importante recordar que en algunos países donde las actividades extractivas son de vieja data, como en el Perú, las demandas de recursos de las comunidades indígenas se realizan por los daños ambientales ocasionados a sus territorios. Es decir, que el traslado de recursos hacia los PPII tiene principalmente el carácter

de reparación.

En este contexto también hay que situar el uso de las consultas previas tanto nacionales como locales. Toda la información recogida muestra que los procesos de consulta previa referidos a las actividades extractivas sólo han logrado detener las explotaciones en muy contadas ocasiones. En unos casos porque las comunidades estaban a favor de la actividad extractiva y en otros porque la consulta previa se ha realizado de forma irregular, como han denunciado las organizaciones indígenas en los cuatro países. Fuentes consultadas también indican que se ha producido una transmutación de la consulta previa, en el sentido de que se haya convertido principalmente en una negociación financiera entre las partes (cuando no una compra de voluntades directamente).

El análisis del desempeño de este mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia los PPII muestra varios asuntos críticos. Por un lado, cuando funciona puede estar suponiendo un acceso a recursos en el corto plazo que podría hipotecar las condiciones de vida de las comunidades indígenas. Por otro lado, está suponiendo un factor de diferenciación de los PPII, entre aquellos que efectivamente acceden a un volumen apreciable de recursos y los que no tienen esa oportunidad. Además, se aprecia que muchas comunidades no tienen la capacidad de gestión de importante sumas financieras, lo cual impide un uso adecuado para el desarrollo de las comunidades o simplemente desata procesos de corrupción considerables.

Conclusiones regionales



Foto: Mujeres indígenas, Bolivia.
© Michael Dreyer

5. Conclusiones regionales

Una vez revisada la identificación regional de los mecanismos directos e indirectos de traslado de recursos hacia los PPII, que muestran cómo estos tienen una presencia diferente en los cuatro países andinos, conviene realizar un balance general de su efecto y desempeño, así como realizar algunos alcances sobre su perspectiva en el inmediato futuro, dados los cambios económicos y políticos que aparecen en el horizonte de toda la región.

5.1. Balance en la región

La perspectiva del balance general de los mecanismos directos e indirectos en la región se hace más visible si se parte de los antecedentes inmediatos del cuadro que se compone en torno al cambio de siglo pasado, aquí examinado. Especialmente si, al mismo tiempo, se observa la relación que tienen sus efectos con los procesos de autonomía territorial en curso.

1. Como se ha visto, la acción pública hacia los PPII en los cuatro países tiene su inicio más visible durante los años sesenta y setenta del pasado siglo, en torno a los procesos de reforma agraria que llevaron adelante gobiernos nacionalistas civiles y militares, quienes trataron de resolver la cuestión indígena mediante su integración en la estrategia de mejoramiento de las condiciones del campesinado pobre. De esta forma, principalmente en la Sierra la población indígena se incorporó a las organizaciones y sindicatos agrícolas que fueron fortalecidos en ese período; aunque también se iniciaron algunas acciones normativas respecto de las poblaciones denominadas nativas de la selva (por ejemplo, la Ley de Comunidades Nativas de 1978 en el Perú).
2. Un segundo período, que incluye los años ochenta y noventa, refiere al reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas (hasta desembocar en el Convenio No 169 de OIT), el establecimiento de organizaciones indígenas nacionales en los cuatro países y su posterior consolidación como actores del sis-

tema político. Puede afirmarse que desde las movilizaciones de 1990 los PPII de los cuatro países entraron como mayor o menor pujanza en el sistema político. Ello tuvo su reflejo en los cambios que se dieron en los marcos normativos nacionales, comenzando por la Constitución de 1991 en Colombia, pasando por la de 1995 en Bolivia y concluyendo con la Constitución de 1998 en Ecuador. Algo que también implicó un desarrollo -tentativo e inestable- de políticas públicas hacia los PPII. La Educación Bilingüe fue una preocupación importante en toda la región, exigida por las organizaciones indígenas, principalmente las amazónicas. También se produjeron acciones en el campo de la Salud Multicultural, aunque en este caso no satisficieron las demandas de las comunidades indígenas, tanto en la Sierra como en la Selva. En este período las poblaciones indígenas pudieron asociarse a las acciones para el desarrollo agrícola, como fue el caso del temprano Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en Ecuador o la Ley del INRA en Bolivia (1996). Hacia fines de los noventa comenzaron a establecerse instituciones especializadas en políticas para pueblos indígenas, que se consolidaron en el período siguiente.

3. Con el inicio del presente siglo se produjo la consolidación de las tendencias iniciadas en el período anterior, que en dos países, Ecuador y Bolivia, llegaron a cambiar a su favor el conjunto del sistema político. Sin embargo, no en todos los países el proceso obtuvo resultados claros. Probablemente fue en el Perú donde las promisorias tentativas a favor de los PPII se truncaron continuamente: primero con la apertura de Paniagua, tras la caída de Fujimori, cuando se planteó en la Comisión Especial Multisectorial un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas, que luego el Presidente Toledo no retomó, aunque hizo la propuesta de impulsar el IN-DEPA, que desapareció al concluir su gobierno. Una decepción similar tendrá lugar al iniciarse el inicio del Gobierno de Ollanta Humala y su decisión de aprobar de inmediato la Ley de Consulta Previa. En el caso

de Colombia, el progreso de acciones a favor de los PPII se producirá lentamente, pero terminará aumentando sus expectativas. Durante los gobiernos de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, dicho avance fue forzado por las movilizaciones indígenas y las tutelas de la Corte Constitucional. La Minga Indígena de 2008 y los Autos de la Corte en 2004, 2008 y 2009 mostraron la capacidad organizativa y la consistencia de las demandas del movimiento indígena colombiano, como lo muestra el hecho de la reactivación en 2009 de la Mesa Permanente de Concertación. En 2010 se produjo el cambio de gobierno y la negociación de las organizaciones indígenas con el Presidente Santos se facilitaron, como se mostró anteriormente.

4. La culminación del proceso de establecimiento de los PPII como actores del sistema político tuvo lugar más claramente en Ecuador y Bolivia, países donde se produjo previamente un curso de políticas públicas específicas y luego una participación decisiva en los cambios constitucionales de 2008 y 2009. En Ecuador, el nuevo siglo se inició con el lanzamiento de un importante proyecto (PRODEPINE) y el fortalecimiento de la educación bilingüe y la salud intercultural, para dar paso luego a su participación en la formulación de la Constitución que declara que el Ecuador es un Estado “intercultural, plurinacional y laico”. En Bolivia, se establecieron en esta primera década instituciones importantes (Ministerios de Asuntos Indígenas) y uno de los mecanismos más directos de traslado de recursos públicos hacia los PPII, el Fondo Indígena, que se mantiene en la actualidad (con la reformulación institucional del 2015). En 2008 los PPII participaron en la elaboración de la nueva Constitución del “Estado Plurinacional de Bolivia”. Sin embargo, también en ambos países, una vez culminado el proceso de reformulación del sistema político a favor de los derechos de los PPII, las organizaciones indígenas reclaman la falta de puesta en práctica de tales derechos, en el curso de un conflicto creciente con el presidencialismo rígido que ha surgido en ambos casos, el cual ha

optado por el modelo económico rentista que colisiona a largo plazo con la autonomía de los PPII en sus territorios.

5. Estos cambios sociopolíticos desde principios de siglo tuvieron lugar en un escenario de crecimiento económico notable, sobre la base del auge de las materias primas en el mercado mundial, que permitió mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, disminuyendo apreciablemente la pobreza y en menor medida la desigualdad, aunque la información recogida muestra que este avance afectó menos consistentemente a las poblaciones indígenas. Los ingresos de las mayorías pobres mejoraron tanto como producto del incremento de las retribuciones por trabajo, como por las políticas de redistribución de los Estados a partir de las rentas obtenidas de a venta de materias primas. Durante este período las políticas sociales universales, principalmente educación y salud, aumentaron su cobertura, tanto poblacional como territorial, algo que afectó colateralmente a las poblaciones indígenas, aunque ello tuvo lugar sin fortalecer las incipientes instituciones y programas que prestaban atención a la perspectiva étnico-cultural, creados en las décadas inmediatamente anteriores. En los cuatro países, las organizaciones indígenas reclaman por una desatención gubernamental al respecto. En toda la región estudiada también se incrementaron los programas sociales selectivos y de lucha contra la pobreza, en su mayoría implementados mediante la fórmula de las transferencias monetarias condicionadas. Tales programas contribuyen a producir una movilidad social de corto recorrido, pasando a las familias de indigentes a pobres, etc., de tal forma que por sobre la línea de pobreza se acumula un apreciable volumen de población vulnerable, con alto riesgo de caer de nuevo en la pobreza, en cuanto empeoren las condiciones económicas. Los pueblos indígenas han obtenido beneficios de tales programas de forma subsidiaria, sin que éstos hayan incorporado el enfoque cultural en su operación (las consultas realizadas al respecto señalan que apenas se han iniciado incipientes cambios en tal

sentido).

6. Paralelamente, también ha avanzado el proceso de descentralización iniciado en los últimos veinte años del siglo anterior. En los cuatro países se produce un traslado de recursos hacia los gobiernos subnacionales, sobre la base de normativas consistentes. Pese a ello, un problema importante refiere a que tales recursos proceden, de forma directa o indirecta, de las rentas estatales obtenidas de las ventas de materias primas. Algo que ya está produciendo tensiones territoriales al agotarse el referido auge. El hecho de que el proceso de descentralización haya sucedido al tiempo que los PPII se constituían como actores del sistema político, ha producido un debate en el seno de las organizaciones indígenas sobre si la descentralización estatal es un obstáculo a la autonomía indígena o una ventana de oportunidad, sobre todo en el caso de que los gobiernos locales refieran a una población casi completamente indígena o en manos de sus representantes. En lo que sí hay coincidencia en la región es en torno a que los recursos que llegan a los PPII a través de los gobiernos locales no tienen un alto impacto en dichos pueblos, tanto porque no representan sumas apreciables, como porque son operados de forma procelosa y con frecuencia poco transparente.
7. El otro proceso que también avanzó apreciablemente en el nuevo siglo es el que guarda relación con la protección de ambiente y la incorporación a ello de las poblaciones implicadas, generalmente a través de modalidades de pago a servicios ambientales (PSA). Como se vio, en Colombia y Perú estos mecanismos tienen el propósito múltiple de proteger la cobertura vegetal y de sustituir cultivos ilegales, incorporando poblaciones indígenas y de otras etnias. En los casos de Bolivia y Ecuador, los gobiernos surgidos en relación con los cambios constitucionales produjeron una recentralización de las distintas iniciativas de PSA apoyadas antes en las ONG y la cooperación internacional, pero con una diferencia apreciable: en Ecuador mediante

el lanzamiento de un fuerte programa gubernamental (Socio Bosque) que ha conseguido apreciables resultados, mientras en Bolivia la sustitución de los actores previos no ha dado paso a un programa nacional de consistencia semejante. De todas formas, en los cuatro países sectores de las poblaciones indígenas están participando en las distintas formas de PSA, algo que en los casos de pueblos con extensiones considerables de territorio les supone unos ingresos importantes. No obstante, el traslado de recursos públicos por PSA hacia los pueblos indígenas se caracteriza por su disparidad: comunidades que obtienen apreciables ingresos, al lado de otras que, por diversas causas, reciben mucho menos o simplemente no obtienen recursos por esa vía. Por otra parte, los sistemas y programas de PSA operan sin pertinencia étnico-cultural, incluso en los casos de mayor visibilidad (la consulta realizada en Socio Bosque reflejó que apenas están considerando incorporar al equipo esa perspectiva).

8. También se aprecia en toda la región una mayor definición del traslado de recursos por regalías, cánones y dádivas procedentes de las actividades extractivas. Dado el auge de las materias primas que caracteriza el período, se acentuó la atención de todos los actores en torno a esta materia. Colombia y Ecuador establecieron sistemas públicos articulados de distribución de tales recursos, mientras en Perú y Bolivia esa sistematización ha sido considerablemente menor; en ambos países, el traslado de recursos hacia las poblaciones implicadas ha dependido mucho más de las negociaciones regionales o locales. El posicionamiento de las comunidades indígenas frente a esta materia es muy dispar, oscilando entre las que aceptan las explotaciones extractivas a cambio de regalías inmediatas, hasta las que rechazan dichas explotaciones de plano, pasando por aquellas que negocian cánones a largo plazo y de manera sistémica, creando Fondos globales, por ejemplo. En todo caso, esta temática es una de las que ha provocado una cantidad considerable de conflictos

(socioambientales) entre gobiernos y PPII, dada la divergencia a largo plazo entre el modelo rentista de los gobiernos y la defensa de los derechos territoriales de los PPII en toda la región.

9. Una de las consecuencias que ha tenido la constitución de los PPII como actores del sistema político ha sido su mayor capacidad de negociar con los gobiernos el traslado de recursos de forma directa, mediante diversas modalidades. Quizás la forma más palpable ha sido el caso colombiano, donde, a través de la Mesa Permanente de Concertación, los PPII negociaron con el gobierno de Santos la incorporación de demandas indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los sistemas de compensación, logrando que se consignara por ley un Monto Global (entre 8 y 11 billones de pesos); además, el gobierno emitió dos decretos para posibilitar de forma provisional el traslado de recursos hacia los resguardos indígenas sin esperar a la constitución formal de Autonomías Indígenas. El caso contrario puede apreciarse en Perú, donde sus propias autoridades afirman que no existe todavía una política para PPII; una debilidad que guarda relación con el hecho de que la consolidación del movimiento indígena como actor del sistema político todavía no está completamente resuelta. En los casos de Ecuador y Bolivia la situación es bastante paradójica: los PPII formaron parte de la alianza que transformó la Constitución para establecer el carácter plurinacional del Estado, pero precisamente por eso los gobiernos consideraron —explícitamente— que los pueblos indígenas ya están integrados en los poderes públicos y así dentro de las políticas públicas impulsadas por tales poderes, por lo que ya no eran necesarias las políticas específicas para PPII que habían venido desarrollándose. No obstante, en Bolivia se ha mantenido el Fondo Indígena, si bien pasando de ser una entidad autónoma a ser una instancia gubernamental, tras los problemas de gestión descubiertos en 2015.

10. Para completar el balance de los mecanismos de traslado de recursos hacia PPII

debe observarse la relación que tiene con el proceso referido a las autonomías territoriales en desarrollo. Tal proceso puede examinarse tanto desde la perspectiva de cuál ha sido su evolución efectiva, como desde la visión que poseen sobre el mismo los principales actores, en particular de las organizaciones indígenas nacionales. Respecto a la evolución efectiva del avance hacia las Autonomía Indígenas, ya se mencionó que, pese a que las figuras establecidas en las respectivas Constituciones (ETI en Colombia, AIOC en Bolivia y CTI en Ecuador) están vigentes (en Perú no hay normativa explícita), no se han dado pasos importantes para hacerlas efectivas. En Colombia porque la Ley Orgánica de Ordenación Territorial que deberá contemplar las ETI no ha sido emitida; en Bolivia porque el proceso de formalización es muy complejo (sólo 20 pueblos lo iniciaron y apenas uno lo ha recorrido) y muchas comunidades lo han rechazado por desconfianza, y en Ecuador porque el proceso también es complejo, pero sobre todo porque las organizaciones indígenas lo consideran como un encuadramiento en la política gubernamental (así, no se ha constituido ninguna CTI). Dada esta situación, el avance hacia la autonomía ha seguido cursos prácticos informales y alternativos, siempre partiendo de la realidad de cada organización territorial precedente: sean resguardos, territorios reconocidos, consejos de comunidades, parroquias indígenas, etc. En algunos casos se ha buscado una formalización alternativa, como lo hacen las comunidades amazónicas en varios países (iniciativas en Colombia y Perú). De igual forma, en Colombia se ha abierto una vía, por decreto, de trasladar recursos hacia los resguardos sin esperar al establecimiento de las ETI.

11. Esta falta de avance hacia las figuras constitucionales de autonomía, guarda relación con la visión que tienen los principales actores sobre este proceso. Puede afirmarse al respecto que tanto gobiernos como PPII comparten una reticencia acentuada respecto al desarrollo rápido y efectivo de las Autonomías Indígenas. Los gobiernos han

seguido la estrategia de introducir normas complicadas de procedimiento para que resulte difícil alcanzar las figuras constitucionales. Y las organizaciones indígenas tienen el temor de que al constituirse las autonomías previstas, pasen a formar parte de la administración pública, lo que las obligaría a aceptar normas y procedimientos que las apartarían de sus usos y costumbres propios.

12. Por otra parte, todavía existe, en buena medida potenciada por actores internacionales, la duda acerca de dónde conviene poner el acento: si en promover políticas públicas para los PPII o bien volcarse en la necesidad de garantizar sus derechos territoriales autónomos. Sólo algunas fuentes consultadas señalan que se trata de un dilema falso: no debería haber necesidad de elegir entre la promoción de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los PPII y el avance hacia la consolidación de sus derechos territoriales. De hecho, deberían ser elementos complementarios. El impulso de políticas específicas no debería utilizarse como alternativa a los derechos territoriales de los PPII, como han hecho durante años los Estados, pero la búsqueda de una autonomía territorial “en el fondo de la selva”, aislada y distante del Estado, tampoco mejora las condiciones de vida de las comunidades indígenas.
13. En realidad, la normativa internacional no plantea esa dicotomía. En la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, referida principalmente a los derechos territoriales de los PPII, existen artículos que reclaman explícitamente la necesidad de políticas estatales. Así, su artículo 21 reza: “Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas

y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas”. O su artículo 39, que establece: “Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración”. Esta perspectiva complementaria resuelve también el argumento usado por los gobiernos de Ecuador y Bolivia de que, dado que los PPII están integrados constitucionalmente en el Estado, ya no son necesarias políticas públicas con pertinencia étnico-cultural, para dichos pueblos.

5.2. *Perspectivas regionales*

14. El marco estructural de la región andina en donde se ubica el desarrollo de los PPII de los cuatro países presenta cambios considerables en el inmediato futuro, tanto económicos como políticos. En el ámbito económico se está produciendo un estancamiento productivo radical como consecuencia de la conclusión del boom de las materias primas. Ciertamente, no todos los países enfrentan esta situación en las mismas condiciones: Colombia y Perú encaran la crisis manteniendo ramos industriales que no dependen directamente de las actividades extractivas; en el caso de Ecuador y Bolivia donde la dependencia de las materias primas es mayor, también hay diferencias, porque el gobierno de Morales ha sido más cauto en el gasto y mantiene un equilibrio macroeconómico mayor, mientras el de Correa ha sido mucho más arriesgado en el gasto, ha liquidado los fondos de reserva y enfrenta una deuda externa considerable.
15. En todo caso, la crisis económica va a deteriorar las condiciones sociales en los cuatro países, al reducir las dos fuentes de ingreso de las mayorías: las que proceden de la retribución por el trabajo y las que guardan relación con la redistribución que impulsan las políticas sociales. La elaboración de los presupuestos nacionales

para el 2016 en los cuatro países ya muestra esos recortes en partidas sensibles al desarrollo social. Es así previsible un estancamiento cuando no un aumento de la pobreza y la desigualdad en los próximos años. Algo que afectará indudablemente a los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran las poblaciones indígenas. Es decir, los mecanismos, directos o indirectos, de traslado de recursos hacia los PPII serán tendencialmente menos robustos en los cuatro países.

16. Es importante destacar que el descenso de los precios de las materias primas en el mercado mundial tiene consecuencias diversas sobre el terreno de ésta región. En unos casos, significará el detenimiento de los proyectos extractivos, pero en otros espoleará la cantidad de proyectos precisamente para compensar en volumen absoluto la pérdida de ingresos por unidad extraída. Algo que probablemente aumentará los conflictos socioambientales, en muchos casos protagonizados por organizaciones indígenas.

17. También en el ámbito político aparecen cambios apreciables en el corto plazo. En el Perú porque se han producido elecciones presidenciales, donde ha desaparecido la oferta soberanista, al estilo de Humala, para producirse una polarización en torno al populismo fujimorista. Las nuevas autoridades pertenecen al campo de las políticas moderadas y es difícil reconocer si son sensibles a la pertinencia étnico-cultural. En Colombia, porque la situación depende en buena medida de si se alcanza una paz firme y duradera del conflicto armado que ha asolado el país por décadas. De las condiciones en que se ponga fin al conflicto, sobre todo en cuanto a las zonas rurales (la llamada "paz agraria"), depende en buena medida la situación de los territorios indígenas. En Bolivia y Ecuador se aprecia un agotamiento de los modelos políticos que se plasmaron en sus respectivas Constituciones. Sus respectivos gobiernos tienen ante sí retos decisivos, sobre todo después de que sucediera algo que parecía inimaginable: la rotunda derrota elec-

toral de un régimen bolivariano con el que se asociaban. Las elecciones del 2017 en Ecuador podrían cambiar el gobierno de Alianza País. En Bolivia el deterioro del gobierno de Morales reflejado en las pasadas elecciones locales y en la pérdida del referéndum por parte del Presidente para su reelección, también plantean interrogantes importantes.

18. Estos cambios estructurales son encarados por los PPII de los cuatro países en condiciones no muy favorables. En primer lugar se encuentran divididos social y políticamente. En el plano social, porque las diferencias socioeconómicas y de gestión son considerables. Es posible encontrar comunidades o pueblos con alta capacidad de gestión que son receptores de ingresos por diferentes mecanismos, directos o indirectos: reciben PSA, ingresos por descentralización y por regalías, etc. Mientras tanto, existen comunidades y aún pueblos que no reciben ninguna fuente de ingresos considerable y se mantienen con sus recursos propios, que con frecuencia son reducidos. Y aunque los recortes públicos vayan a afectar a todos, los segundos tendrán menos esperanzas de recibir ninguna extensión de programas.

19. Las divisiones políticas también están presentes en los PPII de los cuatro países andinos. En Colombia y Perú las divisiones en cuanto a las orientaciones estratégicas debilitan a los PPII ante sus respectivos gobiernos, tanto en ámbitos de negociación como sucede en la colombiana Mesa Permanente de Concertación, como en contextos de conflicto como ocurre con los enfrentamientos marcadamente focalizados del Perú. En Ecuador y Bolivia, las divisiones políticas son agudizadas por sus respectivos gobiernos, que han sido capaces de intervenir las sedes centrales de las organizaciones nacionales (CONAIE, CI-DOB) para subordinarlas.

20. Las organizaciones indígenas encaran al respecto retos importantes en el corto plazo en cuanto a resolver el principal nudo gordiano en el plano estratégico: cómo

encarar el “diálogo intercultural” que supone alcanzar el autogobierno dentro de un Estado compuesto por un conjunto mucho más amplio de pueblos y culturas, del cual deben recibir recursos y políticas públicas que necesitan controles ciudadanos imprescindibles, pero que no deben perder el punto de equilibrio necesario del respeto a sus propio usos y costumbres.

21. Desde luego, la posibilidad de que se desarrolle tal diálogo intercultural depende de los principales protagonistas, gobiernos y organizaciones indígenas, pero también de otro conjunto de actores implicados. Hay que subrayar que, si bien las organizaciones indígenas no han alcanzado consenso sobre dicho dialogo, los gobiernos presentan enormes dificultades para encararlo. En el Perú, sobre todo por falta de interés del sistema político, en Colombia porque el gobierno pretende avanzar con una doble actuación: sensibilidad a las demandas indígenas y mantenimiento del modelo rentista depredador. En los casos de Bolivia y Ecuador porque sus gobiernos no creen necesaria la continuación de un diálogo intercultural, ya que consideran que representan los derechos indígenas consignados en sus respectivas Constituciones, incluyendo el uso de los territorios indígenas, lo que hace que el enfrentamiento con las organizaciones indígenas de sus países sea particularmente bronco.

22. Así, pues, todo indica que la posibilidad de alcanzar ese “diálogo intercultural” es difícil a corto plazo, especialmente dadas las condiciones económicas y políticas que se avecinan. Pero parece claro que, sin conseguir un consenso al respecto, la perspectiva alternativa es un horizonte de conflicto, que tendrá sus particularidades según cada país. Algunas fuentes consultadas señalan que se abre inevitablemente una etapa tendencialmente conflictiva, que en unos países podría alcanzar dimensiones políticas nacionales, mientras en otros adoptará la forma de explosiones regionales y locales, y que dependiendo de cómo se resuelva esta etapa de conflictos venideros se podrán obtener más tarde solu-

ciones más cercanas al “diálogo intercultural” necesario. Sin embargo, también hay informantes clave que no descartan la posibilidad de que pueda generarse en algún país ese diálogo intercultural como forma de evitar o morigerar el mencionado horizonte de conflictos.

Recomendaciones generales



Foto: Niños indígenas Amazonía del Perú.
© 2014 Alberto Chirif

6. Recomendaciones generales

Las recomendaciones que siguen a continuación se refieren al nivel estratégico de análisis y no se detienen en el plano operativo, dado el carácter de las reflexiones anteriores. Varias de ellas se orientan hacia algunos de los actores implicados en particular, pero otras son enunciadas para el conjunto de ellos, especialmente aquellas que aluden a la necesidad de alcanzar una concertación general que evite el horizonte de conflicto, sobre todo en las difíciles condiciones económicas y sociales que se avecinan.

1. Ante el estancamiento económico, es recomendable que los poderes públicos de la región, en particular sus gobiernos, elaboren estrategias de estabilización económica y fiscal flexibles, que permitan encajar el fin del boom de las materias primas, sin hacer descansar sobre el gasto social la necesidad de mantener un equilibrio presupuestario responsable. Ello ha de requerir un nuevo pacto fiscal de carácter progresivo en los cuatro países que permita mantener un nivel de redistribución suficiente. Esa estrategia tiene como objetivo primordial evitar que la población vulnerable vuelva a caer en la pobreza los próximos años y se aumente todavía más la desigualdad social. En este contexto, se deberá prestar atención a las comunidades indígenas que forman el grueso de la población vulnerable. En suma, habría que evitar un curso de recortes que no responda a una estrategia pensada para encajar la crisis con equidad.
2. La recomendación anterior guarda relación con la necesidad de evitar la reducción de los mecanismos actuales, directos e indirectos, de traslado de recursos públicos hacia los PPII. Especialmente los Fondos nacionales o locales (Bolivia, Perú), los acuerdos sobre inversión en la planificación nacional (Colombia) y las provisiones para financiar los gobiernos autónomos indígenas (Colombia, Bolivia), deben mantenerse según lo planificado, para evitar el previsible conflicto que supondría un recorte inconsulto. De igual forma, no se deben disminuir la retribución por servicios ambientales (PSA), la inclusión de los PPII en los programas de inclusión social, y la distribución hacia los PPII de los recursos procedentes de las actividades extractivas. Reducir estos mecanismos indirectos, ya de por sí insatisfactorios, elevaría las tensiones entre PPII y los poderes públicos en la región.
3. En este contexto de dificultades económicas es importante mantener la estrategia de complementariedad entre políticas públicas para los PPII y desarrollo de sus derechos territoriales de autogobierno. Es necesario evitar que desde los gobiernos centrales se promueva la tendencia a la autonomía vicaria, en el sentido de ampliar ciertos niveles de autonomía indígena en la idea de que, como hay restricción de recursos fiscales, mejor que los PPII resuelvan por su cuenta sus propios problemas. Esa puede ser una confusión que las organizaciones indígenas también debieran evitar.
4. Es altamente recomendable que las iniciativas incipientes de dotar de pertinencia étnico-cultural a las políticas y los mecanismos de traslado de recursos hacia los PPII, sean directos o indirectos, no se detengan o, en los casos en que no se han iniciado, se impulsen definitivamente. Es necesario incorporar esa pertinencia tanto en el diseño como en la operación de programas sociales, PSA, etc. Tal esfuerzo no requiere de abundantes recursos fiscales y puede incrementar apreciablemente la eficacia de esos mecanismos.
5. En los casos de los gobiernos de Bolivia y Ecuador sería recomendable que revisaran su enfoque generalista según el cual, dado que los PPII ya están integrados en su sistema político y forman parte de sus poderes públicos, ha dejado de ser necesarias políticas específicas para dichos pueblos, así como también habría dejado de ser necesaria la introducción de criterios étnico-culturales en sus programas públicos. Más bien, sería conveniente encontrar un punto de equilibrio entre ambos elementos, que conciliara el hecho de que efectivamente hay personal indígena en la administración

pública y la evidencia de que las comunidades indígenas necesitan del enfoque multicultural. De hecho, existen reclamos entre sectores indígenas acerca de que muchos funcionarios indígenas no poseen esos criterios, sobre todo cuando operan con comunidades de distinto idioma indígena y diferentes usos y costumbres.

6. Es ya un hecho que la disminución de los ingresos como consecuencia del fin del boom de las materias primas está afectando directamente la descentralización financiera a favor de los gobiernos subnacionales. En los cuatro países se han manifestado fuertes tensiones entre estos y el gobierno nacional. Sería recomendable que los gobiernos regionales y locales, independientemente de sus negociaciones con el gobierno central, al realizar una contención de sus presupuestos, no la hicieran descansar sobre una reducción de los recursos hacia los pueblos indígenas que tienen previstos, tanto por normativa vigente como por los acuerdos hechos con las comunidades indígenas. Un incremento del diálogo intercultural con los PPII será necesario a nivel local y, en esa dirección, sería recomendable establecer Mesas de Concertación en este ámbito.
7. Dado las turbulencias que ya están afectando a las actividades extractivas en los cuatro países, es altamente recomendable que los poderes públicos pongan especial cuidado que esa situación no afecte a las comunidades indígenas, cautelando las condiciones de esa actividad, constituyendo fondos de reserva que reduzcan las oscilaciones de ingresos y, sobre todo, manteniendo vigentes las retribuciones como compensación de pasivos ambientales. En este contexto, sería recomendable que los procesos de consulta previa se realizaran de acuerdo a los estándares internacionales y que las entidades de control público (Defensoría, Contraloría, etc.) tuvieran competencias de regulación y arbitraje.
8. Al objeto de resguardar los derechos de los PPII de los efectos de la crisis económica, sería conveniente que las entidades de control público, Defensoría, Contraloría, etc., incrementaran su acción protectora en este ámbito, fortaleciendo sus equipos multiculturales, realizando informes periódicos y todas aquellas acciones que sean oportunas. De igual forma, el poder judicial debería prepararse y estar dispuesto a responder a los requerimientos que pudieran realizar las comunidades y organizaciones indígenas ante las posibles lesiones a sus derechos adquiridos.
9. A la vista de las condiciones identificadas en las organizaciones indígenas a nivel nacional y ante el hecho de que las condiciones socioeconómicas están empeorando, sería recomendable que dichas organizaciones en los cuatro países, prepararan una revisión de sus estrategias que incorporara algunos elementos principales. Por un lado, un reforzamiento de sus relaciones con las organizaciones de primer y segundo nivel, con suficiente flexibilidad para permitir que sea compatible que las comunidades negocien con los programas gubernamentales en el terreno, al tiempo que participan en el espacio común de la estrategia a nivel nacional. Por otro, construir una estrategia de alianzas también flexible con otras organizaciones sociales y políticas, que fortalezca su accionar. Y, en ese contexto, estar dispuestas a entablar un Diálogo Intercultural con los poderes públicos de cada Estado, que permita una negociación para el encaramiento equitativo de la crisis económica en curso. En tal sentido, sería conveniente poner en valor la Mesa Permanente de Concertación de Colombia, como posible instancia de negociación nacional en los cuatro países.
10. Sería altamente recomendable que todos los actores en cada país reflexionaran sobre la previsible disyuntiva que se plantea en la presente coyuntura: avanzar en el diálogo intercultural o bien adentrarse en un horizonte de conflicto. Si se aceptara que la primera opción es la más conveniente, como sería deseable, ello implicaría que los poderes públicos y en especial los gobiernos nacionales, así como las organizaciones indígenas, se abrieran a una nego-

ciación franca y abierta, bien en instancias internas establecidas al respecto (como la colombiana Mesa de Concertación) o bien a través de entidades que contaran con el apoyo de mediaciones internacionales. Como primer paso en esta dirección sería recomendable que en los casos de Bolivia y Ecuador, donde el conflicto entre los gobiernos y amplios sectores del movimiento indígena es particularmente bronco, se produjera una tregua en la actitud belicosa y descalificadora que muestran ambas partes.

11. Sería importante que la base programática del dialogo intercultural estuviera referida a la estrategia de complementariedad que supone el impulso de políticas públicas hacia los PPII al tiempo que el desarrollo de sus derechos territoriales de autogobierno. Precisamente por el escenario de estancamiento económico presente, es importante que ambos elementos de la ecuación estén presentes en los procesos de concertación mencionados. Sería igualmente recomendable que la cooperación internacional desarrollara esa estrategia complementaria (apoyo a políticas para el mejoramiento de las condiciones de vida y avance hacia el autogobierno) en su apoyo al diálogo intercultural, si quiere contribuir al alejamiento del horizonte de conflictos como alternativa.

Bibliografía y fuentes consultadas



Foto: Mujer indígena del Pueblo Qom Pte, Paraguay
Cc: Programa Regional ProIndígena-Paraguay

Albó, Xavier y Romero, Carlos. **Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución**. Vicepresidencia del Estado Plurinacional del Honorable Congreso Nacional, GIZ, La Paz 2009.

Baca, Epifanio, “**El fin de boom extractivo y las economías regionales**”, en Perú Hoy. La divina tragedia. DESCO. Lima, 2015.

Barragán, Lourdes. **Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina**. FAO. Santiago de Chile, 2008.

Becerra, Denisse y Belaunde Sandra. “**Ranking de conflictos: guía de detonantes por región**”, en **Perú Económico**, Lima, 2013.

Becker, Marc. **¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador**. FLACSO-Ecuador. Ediciones Abya Yala. Quito. 2015.

Buendía, Raúl y otros. **Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**. GIZ. Lima. 2011.

CEPAL, **Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos**. CEPAL. Santiago de Chile. 2014.

CEPALSTAT. **Inversión y Gasto Público en América Latina y el Caribe**. CEPAL. 2015.

CEPAL. **Magnitud de la pobreza y de la indigencia. 1990-2014**. CEPAL. Santiago de Chile. 2014.

CEPAL/BID. Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001. CEPAL. Santiago de Chile. 2005.

CEJIS. **Estado de situación autonomías indígenas**. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS. Regional Santa Cruz. Presentación audiovisual. (s.f.)

Che, Hugo y García, Tania. **La situación de REDD en el Perú**. GIZ. Lima, 2011.

Chirif, Alberto. **Comparación de la normativa sobre territorios indígenas en los países andinos y de su implementación. Informes sobre Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú**.GIZ. 2014.

Chirif, Alberto. **La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en el Perú**. GIZ. Lima, 2015.

Chirif, Alberto. **Territorios indígenas en la coyuntura actual. Ponencia**. Forum Solidaridad Perú. Tarapoto, 2015.

Chirif, Alberto. **Pueblos indígenas e industrias extractivas**. CAAAP-CEAS. Lima, 2013.

Chirif, Alberto y García, Pedro. **Marcando territorio. Progresos y limitaciones en la titulación de territorios indígenas en la Amazonía**. IWGIA. Copenhague. 2007.

Cisneros, Paúl y McBreen. **Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur**. UICN. Lima, 2010.

Cordero, D. (ed.) **Una mirada integral a los bosques del Perú**. UICN, Quito, Ecuador, 2012.

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. **Cronología del levantamiento indígena y paro nacional de agosto de 2015**. CEDHU. Quito. 2015.

Cisneros, Paolo y McBreen. **Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur**. UICIN. Lima. 2010.

Dávalos, Pablo. **Movimiento indígena ecuatoriano. La constitución de un actor político**. PUCE. Quito. 2001.

Departamento Nacional de Estadística. **Estimaciones y Proyecciones de Población**. DANE-DCD, Bogotá, 2015.

Defensoría del Pueblo. **¡UN LLAMADO A LA REMEDIACIÓN! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos**. Defensoría. Lima, 2015.

Defensoría del Pueblo. **Reporte de conflictos sociales No. 136**. Defensoría. Lima, 2014.

Estado Plurinacional de Bolivia. **Informe técnico: Estado de situación del desarrollo de las autonomías indígena originario campesinos**. Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial. Ministerio de Autonomías. La Paz, junio 2015.

Escuela de Gobierno y políticas públicas. **Políticas públicas para pueblos indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memoria del Seminario Nacional**. Escuela de Gobierno/Fundación Konrad Adenauer. Quito. 2007.

Estado Plurinacional de Bolivia. **Presupuesto General del Estado 2015**. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La Paz. 2015

Estado Plurinacional de Bolivia. **Presupuesto de Inversión Pública de 2015**. Ministerio de Planificación. La Paz. 2015.

Estado Plurinacional de Bolivia. **Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien**. Ministerio de Planificación. La Paz. 2006.

FUNPROEIB. **Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina**. FUNPROEIB/UNICEF/AECID. Cochabamba, Bolivia, 2009.

García, Pedro. **Tierras, territorios y gobernanza de los pueblos indígenas en los países andinos: escenarios, coyunturas y regulación en Bolivia**. ProIndígena. GIZ. 2014.

García, Pedro y Surrallés, Alexandre. **Antropología de un Derecho. Libre determinación de los pueblos indígenas como derecho humano**. IWGIA. Copenhague, octubre de 2009.

GIZ. **Pueblos indígenas en Ecuador**. GIZ. Quito. 2011.

Hardy, Clarisa. **Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social**. Ediciones LOM. Santiago de Chile, 2014.

Instituto del Bien Común. **La seguridad territorial en el limbo. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2014**. IBC. Lima, octubre 2014.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Censo del 2007. Resultados definitivos de las Comunidades Indígenas**. INEI, Lima, 2009.

Instituto Nacional de Estadística (INE). **Proyecciones de población por departamento 2012-2020**. INE, La Paz, 2015.

INEC. **Población que se autodefinió como indígena, según provincia de empadronamiento**,

nacionalidad y pueblo al que pertenece por sexo. INEC. Quito. 2015.

Jaramillo, Miguel y Sparrou, Bárbara. **La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú.** GRADE, Lima, diciembre de 2013.

Malleux, Rocio. **Tenencia de los bosques en el Perú.** FAO. Lima, 2010.

Meentzen, Angela. **Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina.** Konrad Adenauer Stiftung, Lima, 2007.

Ministerio del Ambiente. **Manual Operativo Unificado. Proyecto Socio Bosque.** Ministerio. Quito. 2012.

Ministerio de Cultura. **Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios para el Proceso de Consulta Previa. Cartilla informativa.** Ministerio de Cultura, Lima, octubre de 2014.

Morales Álvarez, Manuel (Comp.) **Fondo Indígena: La gran estafa. Denuncias y propuestas desde los Pueblos Indígenas.** CONAMAQ Orgánico. Editorial Viejo Topo. La Paz, mayo 2015.

Nuestra Tierra. N.12. **La demora en los trámites amenaza a las autonomías indígenas.** Fundación Tierra. 2013.

Observatorio de Conflicto Mineros en Perú. Informe **No. 15 (segundo semestre de 2014).** Cooperación, Fedepaz y Grufides, Lima, 2015.

OEA. **Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.** OEA. Washington. 2016.

OIT. **Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.** OIT. Lima. 2007.

ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.** ONU. Nueva York. 2007.

OXFAM. **El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.** La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. OXFAM. Lima. 2011.

Ortiz, Pablo. **Políticas Estatales, Territorios y Derechos de los Pueblos Indígenas en Ecuador (1983-2012).** OLA/CLACSO. Buenos Aires. 2014.

Ortiz, Pablo. **Gobernanza Territorial y Conflictos entre Estado y Pueblos Indígenas. Una perspectiva comparada de Ecuador y Bolivia.** Universidad Andina. Quito. 2013.

Plata, Wilfredo. **Del Municipio a la Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.** Fundación Tierra. La Paz. 2013.

PNUD. **La otra visión: Pueblos indígenas y los ODM.** PNUD. Bogotá, 2013.

Puyana Mutis, Aura María. **La dinámica de la concertación Estado- Pueblos Indígenas. Los casos de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica, 1996-2006.** GIZ. Bogotá.2013

República de Colombia. **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País.** Departamento Nacional de Planeación. 2014.

República de Colombia. **Programa de Familias Guardabosques.** Acción Social. Bogotá. 2007.

República del Ecuador. **Presupuesto General del Estado 2015; Presupuesto General del Estado para 2016**. Asamblea. Quito. 2015.

República del Perú. **Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal de 2016**. Congreso. Lima, 2015.

Robles, Claudia. **Pueblos Indígenas y programas de transferencias con responsabilidad. Avances y desafíos**. CEPAL. Santiago de Chile. 2009.

SENPLADES. **Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)**. SENPLADES, Quito. 2014.

Viceministerio de Interculturalidad. **Lenguas indígenas a nivel distrital**. Viceministerio. Lima, 2015.

Zamosc, León. (Coord.) **La autonomía indígena en América Latina**, UCSD. 2014.



Foto: Mujer indígena Shuar, Amazonía-Ecuador
© Sylvia Reinhardt

**Mecanismos de transferencia de recursos
públicos a pueblos y autoridades indígenas
y análisis de su desempeño**

INFORME REGIONAL COMPARADO

**Enrique Gomáriz Moraga
2016**



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH