

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

Informe sobre Ecuador

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:
Mujer indígena cordillera de los Andes /Ecuador
© 2012 Sylvia Reinhardt

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.



Indígena pueblo Shuar, Morona Santiago, Amazonía Ecuatoriana
© 2015 Maquigrafía-Programa Regional ProIndígena-GIZ

1. Presentación	6
2. Antecedentes y contexto	6
2.1 Características generales de los PPII del Ecuador	8
2.2 Marco legal e institucional	10
3. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los Pueblos Indígenas	13
3.1 Antecedentes cercanos	13
3.2 Principales mecanismos existentes en la actualidad y su desempeño	15
a) La Agenda Nacional como mecanismo directo de traslado de recursos	15
b) Acciones de inversión pública concentrada (programas estratégicos)	19
c) Los PPII como agentes de protección del ambiente	23
d) Los PPII como beneficiarios de las políticas sociales generales	26
e) Los efectos sobre los PPII de la acción de los gobiernos subnacionales	30
f) La recepción de rentas procedentes de las actividades extractivas	33
4. Conclusiones	39
5. Recomendaciones	45
6. Bibliografía y fuentes consultadas	47

Presentación

Antecedentes y contexto



Indígenas Tsáchilas de la Costa del Ecuador.
© 2008 Oliver Hoelcke

1. Presentación

Este informe busca generar elementos para poder asesorar a autoridades indígenas y estatales acerca de cómo mejorar las políticas públicas hacia Pueblos Indígenas (PPII).

En particular, se realiza un examen de los diversos mecanismos existentes en cada país para canalizar fondos públicos hacia pueblos indígenas en territorios indígenas reconocidos o no reconocidos, a municipios o comunidades indígenas a nivel local, regional y nacional. Dicho examen se hace a partir de reconocer las bases de su contexto: la 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. Después de reconocer estas bases, se trata de identificar los mecanismos concretos existentes (de traslado de recursos) y valorar su desempeño.

2. Antecedentes y contexto

La República del Ecuador es el Estado de Sudamérica situado sobre la cintura del globo terráqueo (la Línea Equinoccial), que posee el territorio continental más pequeño (283 561 km²) de los países sudamericanos bañados por el océano Pacífico, aunque mil kilómetros al poniente se encuentra el archipiélago ecuatoriano de las Galápagos. También es atravesado de Norte a Sur por la cordillera de los Andes y presenta de forma nítida -junto con el Perú- las regiones naturales que caracterizan a los países andinos: Costa, Sierra y Amazonía. La Costa es una franja llana que recorre el país al norte del gran golfo de Guayaquil; la Sierra refiere al sector más volcánico de los Andes, con los conos más elevados del mundo: Cotopaxi, el más alto de los activos, aunque el inactivo Chimborazo lo supera (6.315 msnm). La Amazonía se extiende ampliamente hacia el oriente, siguiendo el curso del río Amazonas.

El territorio ecuatoriano posee la concentración más alta del mundo de ríos por kilómetro cuadrado, una de las cantidades mayores

del planeta de flores silvestres, de las cuales cuatro de cada diez son diversos tipos de orquídeas, y alberga el mayor número de variedades (124) de colibríes. Es, por tanto, uno de los países de mayor biodiversidad de la Tierra; de hecho, el de mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado.

Sobre este suelo diverso viven más de 16 millones de habitantes (16.278.844 según el INEC¹), distribuidos de forma diferente según regiones. La Costa es la más poblada, concentrando un 50,4% de esa población, seguido por el 44,5% que habita la Sierra y apenas un 5,1% que se distribuye por la selva amazónica. Presenta una densidad media, 54,5 personas por kilómetro cuadrado, si bien, dado que la selva es poco habitada, muestra una concentración demográfica acusada en las otras dos regiones que hacen del Ecuador el país de mayor densidad poblacional de Sudamérica. El proceso de urbanización fue lento hasta los años noventa, cuando se aceleró: en 1990 la mitad de la población residía en las ciudades, mientras hoy lo hacen los dos tercios de esa población. Ecuador es un país expulsor de población: INEC estima que, en los últimos veinticinco años, ha abandonado el país en torno a un millón de personas, sobre todo hacia el hemisferio norte, lo que ha supuesto, entre otras cosas, un ingreso importante por concepto de remesas.

El sistema político ecuatoriano (relación entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados) tuvo la formación que caracteriza a los países andinos: un periodo prolongado de fragmentación regional que ponía en cuestión la existencia de un Estado unitario, cuya cimentación corría a cargo de los acuerdos provisorios entre hacendados (que inducía a cambios frecuentes de Constitución) y del desarrollo de los institutos militares, que además de gobernar de vez en cuando proveían de personal a la burocracia. Estos rasgos no desaparecieron con el proceso de modernización que se inicia a fines del siglo XIX y alcanza hasta el comienzo del desarrollismo a mediados del siglo siguiente. Es cierto que el Estado reformista que impulsaron los gobiernos liberales (desde 1895) consigue la

1 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

desamortización eclesiástica, la comunicación interregional (ferrocarril transandino) y una administración estructurada, pero su estabilidad constitucional continuó dependiendo de los flujos económicos (principalmente primario exportadores) y de la posibilidad de lograr algún punto de convergencia política, con frecuencia a través del caudillismo. Porque en cuanto tales factores no tienen una presencia positiva, son los militares quienes se hacen cargo de las riendas del gobierno. Ecuador resulta así un buen ejemplo de cómo el poder militar no es congénitamente fuerte, sino que es más bien reflejo de la debilidad del poder civil.

Por otra parte, la mayor estructuración económica y el desarrollo de la urbanización provocó la aparición de grupos sociales más amplios que buscaron su espacio en el sistema político, lo que impulsó una mayor democratización, pero también nuevas fracturas verticales (sociales) que vinieron a sumarse a las horizontales (territoriales). Por esa razón, el poder civil no tuvo la consistencia necesaria para romper definitivamente con la sociedad tradicional y así, las reformas estructurales modernizadoras de los años sesenta y setenta fueron hechas por una sucesión de gobiernos militares progresivamente nacionalistas (reforma agraria, nacionalización de recursos naturales, modernización exportadora, etc.) que pronto se apoyaron en la renta creciente que produjo el inicio (1972) de la explotación petrolera.

Con el regreso a la senda constitucional civil en 1979, el Ecuador osciló en torno a una encrucijada con tres opciones: a) la continuación del reformismo desde el Estado (gobiernos de Roldós y Hurtado); b) su opuesto, la llegada del proyecto neoliberal de constricción de lo público y liberalización del mercado (Febrés-Cordero, Durán-Ballén), y c) la insistencia en una combinación (o una equidistancia) de las dos opciones anteriores (Borja). Dado que los modelos en presencia eran considerablemente divergentes, los bandazos de gobierno indujeron una creciente inestabilidad, sobre todo al combinarse con el trizamiento de las instancias de relación entre sociedad civil y Estado, los partidos políticos. En efec-

to, el incipiente sistema de partidos surgido de mediados del siglo XX (conservador, liberal, socialista), se vio fracturado por una serie de divisiones partidarias, que pronto lo convirtió en una nube de grupos formados únicamente para acudir a las elecciones. La volatilización del sistema de partidos ha retroalimentado las dificultades del sistema político, al que buscan acceder nuevos entrantes, el movimiento indígena quizás el más importante. Ante la crisis de los partidos, se opta por abrir el régimen político a otros tipos de formaciones (movimientos, asociaciones, etc.), pero ello no resuelve la inconsistencia de la relación entre sociedad civil y Estado. La inestabilidad política se agrava: ninguno de los tres presidentes elegidos termina su mandato y en el decenio previo a la crisis del 2006 se suceden siete mandatarios: Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. En este período, el poder militar sólo coadyuva con el recambio de gobiernos sin asumir su conducción directamente. Pero el desconcierto político que impulsa la multiplicidad de actores y la volatilización de los partidos tiene un límite.

En el pasado, las crisis profundas fueron enfrentadas mediante la búsqueda de un punto de convergencia que contenía frecuentemente tres elementos: una nueva alianza sociopolítica, un caudillo fuerte y una nueva Constitución. En esta oportunidad, tales elementos debían reflejar la enorme multiplicidad de actores y su intención de producir un parteaguas en la dinámica política del país. De esa forma, la nueva alianza abarcó desde sectores empresariales nacionales hasta los nuevos entrantes (indígenas), pasando por diversas sensibilidades nacionalistas y de izquierdas. Esta amplia alianza fue liderada por un dirigente de carácter fuerte, Rafael Correa, quien convocó a un proceso constituyente marcadamente inclusivo, que pudiera integrar las propuestas y reivindicaciones de todos los componentes de la alianza política. Así, se elaboró una nueva Constitución de considerable extensión (más de 500 páginas) donde están presentes casi todas las inquietudes de los distintos sectores, más allá de su convergencia o divergencia, pero que refleja dos cosas: el intento de

modificar profundamente el sistema político precedente y la impronta caudillista del nuevo Presidente. Con el precio del petróleo en su cota más alta, el horizonte parecía promisorio: tal vez fuera posible llevar a la práctica todo lo contenido en la nueva Constitución.

El primer mandato de Correa transcurrió en esa perspectiva optimista. El gobierno del Estado plurinacional del Ecuador no tuvo dificultades para aliarse con el eje bolivariano impulsado desde Venezuela, mientras utilizaba el modelo rentista para impulsar el desarrollo socioeconómico (sobre la base del impulso de infraestructuras). Pero su segundo gobierno encaró un fuerte cambio de coyuntura, tanto económica como política.

2.1. Características generales de los Pueblos Indígenas del Ecuador

La riqueza étnico-cultural del Ecuador se sitúa entre las más altas de América Latina. En este país se distinguen las nacionalidades indígenas, conjuntos más amplios con una lengua y unas tradiciones comunes, de los pueblos específicos que presentan lazos culturales y de convivencia más localizados. Existen 14 nacionalidades indígenas, distribuidas según regiones naturales: la Kichwa que se extiende por la Sierra; en la Costa: Awa, Tsáchila, Chachi, Epera, y en la Amazonía: Cofán, Siona, Secoya, Shuar, Achuar, Waorani, Kichwa de la selva, Zapara, Shiwiar. La nacionalidad Kichwa de la Sierra, la más numerosa, contiene diversos pueblos específicos, como Panzaleo, Puruhá, Kañari, Karanki, Otavalo, Kayambi, entre otros. Se estima, a partir de datos censales, que la nacionalidad Kichwa de la Sierra representa cerca de un tercio de la población indígena, dentro de la cual los pueblos más numerosos son: Puruhá, que supone el 12,3%, Shuar un 7,2%, Panzoleo un 5,5%, Kayambi un 3,1%, Kañari un 2,6%.

No obstante, la dimensión poblacional indígena mostrada por el Censo de 2010 registra que hay un algo más de un millón de habitantes que se reconocen como indígenas (1.018.176), lo que representa un 7,03% de la población total ecuatoriana. Estimaciones realizadas considerando la articulación de va-

riables lingüísticas, culturales y de autoreconocimiento, elevan esa proporción en torno al 17% (PNUD, 2003), aunque las organizaciones indígenas consideran que esa proporción todavía presenta un importante subregistro. Como se apuntó, la distribución de esta población muestra una diferencia pronunciada según regiones naturales: de acuerdo a datos censales, la Sierra concentra cerca del 72% de la población indígena, mientras la Amazonía reúne un 9% y la costa el 19% restante.

El proceso de urbanización también afectó a la población indígena, aunque más moderadamente. Según el censo de 2010, un 22% de los indígenas vivían en las ciudades. No obstante, esa distribución espacial también es muy distinta según regiones naturales: en la Sierra son fundamentalmente rurales, sólo el 16% habita en ciudades, mientras en la Costa sucede lo contrario: cerca del 70% vive en las zonas urbanas y el 30% restante lo hace en el campo. Pero es en la Amazonía en donde la población indígena sigue siendo fundamentalmente rural: sólo un 10% habita núcleos urbanos.

Las nacionalidades indígenas reclaman como territorios propios un total de seis millones de hectáreas, que representan alrededor de un cuarto del territorio nacional y cerca de los dos tercios de Amazonía ecuatoriana. De esta superficie ya han sido tituladas 3.703.497 hectáreas, según diferentes modalidades, mientras que las restantes 2.352.277 hectáreas están ocupadas por las nacionalidades indígenas pero no han sido todavía legalizadas. Como sucede en toda la región andina existe superposición entre áreas protegidas y territorios indígenas. Las 40 Áreas Protegidas, que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), regulado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, cubren un total de 48.077 km², lo que representa aproximadamente el 19% de la superficie del país. Según el SNAP, 15 de estas áreas se superponen con los territorios indígenas, algo que significa alrededor de 38% del total de áreas protegidas. Hasta el 2009, existía normativa que impedía habitar una franja de 50 km de ancha sobre la frontera por razones de seguridad nacional, pero con la Ley de Seguridad Pública de ese año,

la franja se redujo a 20 km y se flexibilizó el movimiento poblacional en la zona.

La organización comunal indígena depende de cada nacionalidad y aún de cada pueblo. Las familias (extensas) siguen siendo el núcleo primordial de las comunidades. Pero las comunidades pueden estar formadas por un grupo de familias o incluso por diferentes núcleos habitacionales. En la Sierra existe una tradición organizativa mayor y varias comunidades pueden formar una federación que tiene frecuentemente rasgos sindicales. En la Amazonía existe la tendencia a formar asambleas de cada pueblo. En todo caso, se han formado organizaciones según nacionalidades y pueblos, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), la Confederación Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) o la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Por otra parte, desde la Constitución de 1998 se establecieron formalmente las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) como unidades territoriales que refieren a las autonomías indígenas, pero como parte de la descentralización del Estado. Aunque tales circunscripciones provocaron diversas expectativas según nacionalidades y pueblos, en la actualidad no se han implementado, entre otras razones, porque las organizaciones indígenas han planteado que primero tienen que recomponerse como comunidades y pueblos, antes de formar parte de autonomías de la administración pública.

Una característica que signa el desarrollo de los pueblos indígenas en el Ecuador se refiere a su capacidad por constituirse como actores políticos con capacidad de modificar el sistema político del país. Ya en los años setenta, en el contexto de las políticas progresivas de integración de los militares nacionalistas, comenzaron a darse muestras de oposición a la llamada integración, especialmente desde la Federación Shuar que mantenía la defensa de su identidad diferenciada. Pero es en los años ochenta cuando las organizaciones indígenas de la Sierra y de la Amazonía convergen para formar la CONAIE, como orga-

nización con capacidad de impulsar estrategias a nivel nacional. Y al final de esa década, cuando se acentuó el giro hacia las políticas neoliberales, la CONAIE tomó la decisión de lanzar la marcha indígena nacional, que en 1990 llegó hasta Quito. La marcha de 1990 constituyó así una muestra de capacidad de movilización, justo en un momento complejo: con el inicio de la crisis de los partidos políticos y la crisis de la izquierda que provocó la caída de la Unión Soviética, el movimiento indígena apareció como el movimiento social más sólido para enfrentar en el Ecuador el Consenso de Washington.

El impacto causado en el sistema político, alentó a sectores del movimiento indígena a plantear la posibilidad de constituir una opción política propia. Así, en 1995 se crea el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, para ofrecerse como polo alternativo y, entre otras cosas, evitar que el movimiento indígena estuviera obligado a apoyar a un partido no indígena ante las elecciones. En sus primeras apariciones electorales, Pachakutik obtuvo resultados moderados: en 1996 logró ocupar ocho puestos en el Congreso Nacional y varias alcaldías importantes.

Pero la crisis del sistema político era ya imparable. Y el movimiento indígena regresó a las calles de Quito en 2001 para tratar de frenar el giro conservador del gobierno de Jamil Mahuad. Con las elecciones de 2002, que buscaban dar salida a la crisis, se produjo una encrucijada para la CONAIE, puesto que quedó abierta la posibilidad de aliarse con el coronel Lucio Gutiérrez a fin de formar un gobierno progresista. La puesta en práctica de dicha alianza en los primeros meses del gobierno militar provocó divisiones en el movimiento indígena. Una compleja situación que no duró mucho, ya que Gutiérrez se encargó pronto de dar la espalda a los postulados progresistas. La CONAIE pasó a la oposición y a estrechar los lazos con sus otros aliados urbanos: la Coordinadora de Movimientos Sociales y los llamados parlamentos populares, que planteaban una reforma constitucional para cambiar radicalmente el sistema político.

Con la victoria electoral del líder de la alianza

amplia de cambio, Rafael Correa y su convocatoria de un proceso constituyente, tanto la CONAIE como Pachakutik se volcaron a incluir los conceptos indígenas en el nuevo texto constitucional.

Tres fueron los principales planteamientos indígenas:

1. El reconocimiento de la plurinacionalidad del Ecuador, con la inclusión del derecho al autogobierno;
2. La incorporación del derecho a la consulta previa, libre e informada;
3. La participación directa en la explotación de la naturaleza y los territorios. La lectura de la Constitución aprobada en 2008, proclamando el Estado plurinacional, da una idea del nivel de participación del movimiento indígena en el profundo cambio del sistema político.

2.2. Marco legal e institucional

Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas ecuatorianos fueron estableciéndose en la normativa nacional de forma progresiva durante las pasadas tres décadas. La Constitución de 1998 fue a este respecto un hito al señalar los derechos colectivos de los PPII y consignando su autodefinición como nacionalidades de origen ancestral, estableciéndose las CTI como opción colectiva. Paralelamente ese mismo año se asumió como normativa interna el Convenio No.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incluyendo los protocolos de los comités de quejas de la OIT sobre el cumplimiento del Convenio.

Pero la consolidación constitucional de tales derechos tuvo lugar con la aprobación de la Constitución de la República de 2008, al declarar que las nacionalidades indígenas *“coexisten en el Ecuador Plurinacional”* y hacer de los idiomas kichwa y shuar como idiomas oficiales, junto al español. El texto constitucional recoge los principales elementos del derecho a la gobernanza indígena: *“a) conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente re-*

conocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (Art. 57, numeral 9); *“b) el derecho a construir organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa, formas de organización que serán reconocidas y promovidas por el Estado”* (Art. 57, numeral 15); *“c) a participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”* (Art. 57, numeral 16).

En cuanto a la posesión de los territorios, la Constitución establece: *“a) su carácter imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de la propiedad comunitaria de las tierras, que está exenta del pago de tasas e impuestos; b) su posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; c) el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”*.

Y respecto de la consulta previa se determina que: *“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen”* (Art. 57). De igual forma, en septiembre de 2007 se asume la aplicación en Ecuador la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a las CTI, recogidas en las Constituciones de 1998 y 2008, son objeto de normativa específica en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que tiene por objeto: *“Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa*

y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial” (Art. 1). Y al tratar el tema de las CTI específica: “Las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán adoptar este régimen especial de gobierno, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción, en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento. Se podrán conformar circunscripciones territoriales indígenas plurinacionales e interculturales respetando la diversidad étnico cultural existente en dicho territorio” (Art. 94). Ahora bien, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel constitucional, así como la asunción de los convenios internacionales, no ha impedido que luego la normativa de nivel inferior no aplique tales preceptos a cabalidad o incluso que colisione con ellos, tanto en el espíritu como en la letra, como se verá más adelante al tratar los diferentes ámbitos examinados.

El organismo de más alto nivel para asuntos indígenas llegó de la mano del populismo del Presidente Bucaram, que constituyó en 1996 el Ministerio de Asuntos Indígenas, sin el acuerdo de CONAIE. En torno al cambio normativo que significó para los pueblos indígenas la Constitución de 1998, el gobierno del recién elegido Jamil Mahuad, decidió dar curso a la demanda de CONAIE: constituir una entidad pública que atendiera, con la participación de los propios indígenas, las políticas para la población indígena. Así nació el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), por decreto presidencial. CODENPE dio muestras de solidez institucional durante el primer decenio de existencia, en medio de la grave inestabilidad política que cambió un presidente tras otro. Sin embargo, con el primer gobierno de Rafael Correa, CODENPE fue finalmente sus-

tituida en términos funcionales por la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, una entidad gubernamental que, como su nombre indica, tenía una multiplicidad de objetivos.

No obstante, en mayo de 2013 se decidió una reorganización institucional -mediante Decreto 1522- que absorbía dos entidades, el Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados y la citada Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, para crear una instancia nueva, la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política, como entidad desconcentrada. En su interior, fue creada la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad, que es actualmente la entidad propiamente gubernamental que se encarga de estos asuntos. Se trata de una oficina de bajo nivel administrativo y muy limitado presupuesto, que forma parte de una entidad (Secretaría Nacional de la Gestión de la Política) cuyo objetivo central, según ella misma declara es: “Generar adhesión de la ciudadanía a la acción política del gobierno mediante una gestión, diálogo y comunicación directa, veraz, oportuna e incluyente”. Las fuentes indígenas consultadas perciben que, en consecuencia, la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad responden a ese mismo objetivo: generar adhesión entre los pueblos indígenas a la acción política del gobierno, mucho más que a impulsar políticas para el desarrollo de los pueblos indígenas. Mientras tanto, el CODENPE veía como su relevancia disminuía al mínimo.

Sin embargo, en julio de 2014, se modificó nuevamente la institucionalidad para asuntos indígenas con motivo de la aprobación de la Ley Orgánica de Consejos para la Igualdad, uno de los cuales es el Consejo Nacional para la Igualdad de Nacionalidad y Pueblos (CNINP), con lo cual CODENPE ha anunciado que estaría transitando a convertirse en CNINP, lo que cambiaría sus competencias y funciones. Sin embargo, esa transformación todavía no se ha realizado un año después de la aparición del CNINP.

Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los Pueblos Indígenas



Foto: Mujer indígena de la cordillera de los Andes, Sierra del Ecuador.
© 2011 Sylvia Reinhardt

3. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los Pueblos Indígenas

3.1. Antecedentes cercanos

Como se anticipó, las primeras políticas públicas que afectaron a la población indígena surgieron del espíritu de la Reforma Agraria y tuvieron como objetivo mejorar la condición de la población campesina, entendiendo que ésta integraba a la población indígena, especialmente a la de habla kichwa de la Sierra. Respecto del área amazónica, la consideración principal fue que se trataba de una zona despoblada, por lo que fue creado el Instituto Nacional de Colonización, encargado de trasladar población campesina (mestiza e indígena) de la Sierra a la Amazonía.

A finales de los años setenta, en el marco de la transición del régimen militar al civil, se estableció el programa Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) y el Plan Nacional de Alfabetización. Ambas iniciativas involucraron a la población indígena más pobre, que debido a que la única garantía para acceder al crédito era poseer un buen nivel de organización, algunas comunas asumen el patrón organizativo impuesto a fin de obtener estos recursos. A esto se añade la eliminación de las restricciones al voto del analfabeto en 1979, que impulsa la participación electoral de la población indígena.

Pero en la primera mitad de los años ochenta se desarrolla la orientación más clara de impulsar políticas específicas para la población indígena. De esta forma, la Oficina de Asuntos Indígenas, entidad del Ministerio de Bienestar Social, organiza un encuentro con el Consejo Nacional de Desarrollo para lanzar *“un proceso para la formulación de políticas públicas para los pueblos indígenas, coherentes, sólidas e integrales”* (Meentzen, 2007). Sin embargo, este encuentro que terminó con 40 propuestas, no tuvo asidero en la administración pública, con los cambios de gobierno, a excepción del tema de la educación intercultural bilingüe. Primero se modificó el artículo correspondiente de la Constitución (Art. 27) y luego, en 1988, se re-

formó la Ley Nacional de Educación, creándose la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe (DINEIB), instancia que al año siguiente se constituyó en una entidad separada, con autonomía administrativa y presupuestal, que se encargó únicamente de la educación indígena. Durante los años noventa, la DINEIB adquirió mayor consistencia y respaldo financiero, hasta que su dinámica se inscribió en los cambios favorables a los pueblos indígenas de la Constitución de 1998.

Con el inicio del nuevo siglo, comienza a prepararse el mecanismo de traslado de recursos más importante hasta ese momento, que adopta la forma de Fondo, el denominado Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), con 50 millones de dólares (la mayoría colocada por el Banco Mundial), que inició sus actividades en el 2002. Ese mismo año se creó una entidad específica en el Ministerio de Salud, la dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI), que aunque tuvo menos consistencia que su homóloga en educación (DINEIB), significó un avance hacia la incorporación de la pertinencia étnico cultural en las políticas sociales universales.

Para poner fin al levantamiento indígena del 2001 se propició un acuerdo creciente entre los dirigentes indígenas y el gobierno vigente de Gustavo Noboa. De esa forma, las organizaciones impulsoras de la movilización (CONAIE, FENOCIN), los afiliados al Seguro Social Campesino, los indígenas evangélicos, y líderes como el alcalde Kichwa de Cotacachi, Auki Tituaña, llegaron a un acuerdo bajo la consigna “nada solo para los indios”, que contenía 23 puntos y 4 disposiciones transitorias, la mayoría de los cuales eran de carácter general y unos cuantos simbólicos, como la reducción del precio del gas. La mencionada consigna dio inicio a la fórmula que más tarde provocaría no poca confusión tanto entre los partidos políticos como en el propio movimiento indígena. Es cierto que la intención de la CONAIE era mostrar que no querían cambiar el modelo de desarrollo desde la idea corporativista de mejorar únicamente la situación de la población indígena, pero luego se interpretó desde la perspectiva opuesta, como veremos a continuación.

Es necesario recordar que el mismo año de 2002 se fraguó la alianza electoral de la CONAIE y Pachakutik con el coronel Lucio Gutiérrez y que, como consecuencia de su victoria en esos comicios, dos miembros del Pachakutik integraron al año siguiente el Consejo de Ministros del nuevo gobierno cívico militar. La estancia en el gobierno de esos representantes indígenas durante ocho meses no alcanzó a cambiar el cuadro de las políticas para pueblos indígenas en el Ecuador. Al contrario, la falta de acuerdo político impidió la continuación del proyecto PRODEPINE, que en 2004 debía negociar su segunda fase. Las acciones puntuales del CODENPE quedaron así como lo único que restaba en términos de políticas directas para pueblos indígenas.

Como se mencionó, con la instalación del gobierno de Correa y su lanzamiento del proceso constituyente, el movimiento indígena estableció preceptos en la nueva Constitución, buena parte de los cuales quedaron en el texto constitucional. Ese esfuerzo se realizó en el entendimiento de que tales preceptos serían la base normativa de políticas públicas que favorecerían a los pueblos indígenas. La mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que esa presunción no se ha hecho realidad, ni mediante la legislación y reglamentación consiguiente, ni con políticas públicas específicas. Ahora bien, algunas fuentes gubernamentales sostienen que ello no significa que los pueblos indígenas no estén beneficiándose de las políticas gubernamentales, sino que es reflejo de la consigna “nada sólo para los indios”, proclamada por la propia CONAIE. Es decir, cuando las políticas públicas se dirigen a favorecer a los sectores populares en su conjunto, se entiende que los pueblos indígenas son parte de ese conjunto ciudadano y por ello no se requieren políticas específicas a su favor.

Esa visión fue predominante en el momento de definir el Primer Plan de Desarrollo 2007-2010, donde el apoyo directo a los pueblos indígenas sólo aparece en dos de los apartados del octavo objetivo (de un total de 12 objetivos) referido al desarrollo cultural. El respaldo presupuestal para las instituciones que se ocupan de los pueblos indígenas en ese objetivo es considerablemente reducido: 200 mil dólares

para el CODENPE en los tres años y 50 mil para la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana en el mismo período. Afortunadamente, este primer Plan mostraba los montos de inversión para cada uno de los 12 objetivos y sus distintos componentes (programas y proyectos). De esta forma resultó evidente que cerca del 80% de las previsiones de inversión se asignaban al objetivo 11, referido al fortalecimiento del sistema económico. Como se mencionó, el esfuerzo estuvo concentrado en el desarrollo de infraestructuras, donde destacaban, por su importancia financiera, los proyectos hidroeléctricos, la construcción de carreteras y mantenimiento vial, la construcción de dos aeropuertos y los proyectos de reconstrucción productiva del Ministerio de Agricultura². Algo más del 10% del 20% restante se dirigió a impulsar las políticas sociales, tanto universales (sobre todo educación y salud) como selectivas, de lucha contra la pobreza. Resulta indudable que la concentración de inversión pública en el desarrollo de infraestructura no sólo impulsó el empleo sino que favoreció el desarrollo del comercio interno y la economía en general. Es posible pensar que ambas cosas (empleo y dinamización del mercado interno) favorecieron a la población indígena, aunque no pueda precisarse en qué medida. Así como tampoco pueda precisarse si el desarrollo de infraestructura en la zona amazónica produjo impactos negativos para las comunidades nativas.

Los siguientes dos Planes de Desarrollo no van acompañados explícitamente de la asignación de los montos financieros para conseguir los objetivos contemplados. El segundo Plan, ya denominado del Buen Vivir, refleja unas cifras de inversión aproximadas, según posibles escenarios, y sin desagregar por componentes. De todos modos, se refleja que la inversión sigue concentrándose en el desarrollo de infraestructura y fortalecimiento de sectores estratégicos, que recogen en torno al 50% de las previsiones de inversión. La inversión en el sector social se incrementa al 20% del total y también aumenta los gastos en seguridad. Es el tercer Plan 2013-2017, hoy vigente, que, además de no ser elaborado mediante un pro-

² Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador.

ceso participativo, como se hizo en los anteriores, ya no muestra cifras de montos asignados para conseguir los objetivos. Por tales razones, existe consenso en las fuentes consultadas – también entre las gubernamentales- acerca de que este Plan para el Buen Vivir debe entenderse únicamente como una propuesta enfáticamente indicativa, que además presenta problemas en cuanto a su seguimiento y verificación de resultados. De hecho, el INEC ha anunciado que se hará cargo de ahora en adelante de compilar los datos de cumplimiento de los objetivos del mencionado Plan.

Sin embargo, es con este tercer Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, donde los pueblos indígenas son mencionados de forma dispersa, cuando se determina en 2013 elaborar una Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, que, desprendiéndose del Plan Nacional, reuniera de forma específica las acciones públicas hacia los pueblos indígenas. La Agenda fue confeccionada por SENPLADES³ y confirmada por CODENPE⁴, y, según su periodización, sigue vigente, lo cual obliga a que sea tratada en el siguiente apartado.

3.2. Principales mecanismos existentes en la actualidad y examen de su desempeño general

Para examinar hoy los principales mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los pueblos indígenas, se hace necesario identificar dos ámbitos principales: a) reconocer si existe algún mecanismo de política pública que haga ese traslado de forma directa y b) observar las actuaciones generales de alta concentración de inversión pública, para comprobar si alguno de sus componentes se dirige directamente hacia los pueblos indígenas.

Como se mencionó, el único mecanismo de política pública identificado que se dirige específicamente hacia pueblos indígenas es la denominada Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, por lo que deberá ser objeto de análisis en tanto tal

(mecanismo directo). Luego serán examinados los siguientes cinco mecanismos indirectos de traslado de recursos públicos hacia los pueblos indígenas ecuatorianos: 1) planes y programas de alta concentración de inversión pública sobre el territorio; 2) participación de los pueblos indígenas en la protección del medio y los recursos naturales; 3) las políticas sociales del Gobierno dirigidos al conjunto de la población y su impacto en los PPII; 4) el efecto sobre los pueblos indígenas de la actuación de los Gobiernos subnacionales, como resultado del proceso de descentralización; 5) la recepción por los pueblos indígenas de parte de las regalías y dádivas que proceden de las actividades extractivas que operan en el país.

a. La Agenda Nacional como mecanismo directo de traslado de recursos

Según se afirma en el documento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (ANINP), ésta “*tiene como objetivo central ser un instrumento de planificación sectorial e intersectorial para la inclusión y acción con pertinencia cultural*”. Y los destinatarios de esta Agenda, según su documento, son las instituciones del Gobierno Central, los otros poderes del Estado (Asamblea, Poder Judicial), los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y a las organizaciones y comunidades de los pueblos afroecuatoriano, montubio e indígena. Es decir, no se trata de una política con respaldo normativo ni institucional, más allá del hecho de ser planteada por SENPLADES y CODENPE, sino que es una propuesta hecha como instrumento de planificación al resto de la administración pública. Sin embargo, dicha Agenda asegura que está anclada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, que contiene las políticas para pueblos indígenas. Con ese propósito, la Agenda repasa los objetivos y políticas del Plan para señalar donde hay referencias a los pueblos indígenas. Revisión que permite comprobar hasta qué punto el Plan contiene efectivamente esas políticas específicas para indígenas.

Al realizar ese ejercicio puede observarse cómo el Plan Nacional 2013-2017 contempla elementos que efectivamente refieren a los

3 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

4 Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

pueblos indígenas, pero también otros aspectos que son de orden general o frecuentemente referidos a la población campesina. Entre los primeros destaca un componente (política) de los 12 que integran el primer objetivo del Plan *“Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder social”*. La política (1.8) de ese objetivo, denominada *“Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir”*, plantea acciones de formulación general, que van desde *“Potenciar los mecanismos y los espacios de articulación y diálogo entre el Estado y las comunidades, los pueblos y las nacionalidades, con un enfoque intercultural”*, hasta *“Establecer mecanismos que permitan garantizar los derechos de los pueblos y las nacionalidades sobre el uso de los territorios ancestrales”*. Afirmaciones, como esta última, que aludiendo a aspectos medulares, son de una falta de concreción extrema. Y dado que no van acompañadas de actividades concretas para realizarlas, ni se señalan los montos necesarios para implementarlas, el resultado de estas políticas son una serie de indicaciones que no traspasan su contenido enunciativo.

Por otro lado, la Agenda consigna como referencias a los pueblos indígenas (PPII) en el Plan, elementos que son inespecíficos o que se refieren simplemente al mundo rural. Por ejemplo, en el objetivo referido a la cultura y la identidad cultural, la Agenda atribuye como referencia a los PPII en el Plan, la siguiente política: *“Promover el respeto y el reconocimiento de las diversidades en los espacios de uso público y privado”* ¿Cuáles diversidades? ¿De género, etarias, o étnico culturales? En una formulación tan general la atribución de la acción a los PPII parece un poco forzada. Por cierto, el objetivo sobre identidad cultural, es el único que propone una meta sobre PPII en todo el Plan, referida al aumento del porcentaje de población que se reconoce como indígena en el uso de una lengua indígena, que actualmente es del 73,4% y pasaría al 83,0% para el 2017. Que esta sea la única meta concreta referida a los PPII, da una idea de la presencia de la pertinencia étnico cultural en el Plan. Además, la Agenda atribuye a los PPII todo lo que el Plan refiere a la producción agrícola. Por ejemplo, la política que indica: *“Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar cam-*

pesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de transformación de la matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria”. Como es evidente, esta política se dirige al mundo campesino, sea o no indígena.

En suma, no parece que el Plan Nacional 2013-2017 tenga un bloque dirigido a la población indígena del estilo, por ejemplo, del Plan de Desarrollo de Colombia, donde cada objetivo del Plan contiene estrategias para PPII y además ello se respalda con un monto indicativo global para invertir en esas políticas (aprobado por ley). Puede que luego el gobierno de Colombia introduzca recortes en ese gasto, pero el traslado de recursos hacia los PPII quedó claramente consignado en el Plan; cosa que no muestra el actual Plan Nacional del Buen Vivir ecuatoriano.

Ahora bien, la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos, aunque afirma que se ancla en el Plan, presenta su propia propuesta de planificación, con sus correspondientes ejes de política, por lo que requiere de un examen específico. A continuación se muestra el cuadro de los siete ejes de la Agenda y sus políticas correspondientes:

PLANIFICACIÓN DE LA AGENDA NACIONAL PARA NACIONALIDADES Y PUEBLOS

EJES	POLÍTICAS
1. Tierras y Territorios	<p>1.1. Promover la protección de la naturaleza, tierras y territorios ancestrales para garantizar el cuidado del medioambiente, el autosustento y la identidad cultural de las nacionalidades y pueblos, evitando contaminaciones innecesarias y desperdicio de sus productos.</p> <p>1.2. Promover la investigación de los saberes y conocimientos ancestrales, en el área de la biodiversidad, ecosistemas, tierras, agua y formas de cuidado de la naturaleza, para su recuperación, reconocimiento y práctica.</p>

<p>2. Derechos colectivos</p>	<p>2.1. Promover el respeto y reconocimiento de las nacionalidades y pueblos, sus formas de convivencia, autogobierno, organización social y de justicia, para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos, la paz y la gobernabilidad entre las diversas culturas del país.</p> <p>2.2. Promover el respeto y reconocimiento de las culturas e identidades diversas, en las instituciones públicas del Estado Central y los GAD, para disminuir estereotipos negativos sobre las nacionalidades y pueblos.</p> <p>2.3. Promover la autoidentificación de las nacionalidades y pueblos, valorando y afirmando las identidades diversas como patrimonio cultural tangible e intangible del Ecuador.</p>		<p>mejorar el acceso de dichas poblaciones.</p> <p>4.4. Fomentar la producción y el consumo de productos ancestrales de alto contenido nutritivo, para disminuir el problema de la desnutrición materno-infantil de las familias, comunidades, pueblos y nacionalidades.</p> <p>4.5. Fomentar las construcciones de viviendas dignas, adaptadas a las culturas y aspectos geográficos de nacionalidades y pueblos.</p>
<p>3. Administración y acceso a la justicia</p>	<p>3.1. Promover y fortalecer el reconocimiento y respeto a la justicia indígena, la coordinación y cooperación con la justicia ordinaria, para la solución de conflictos en los territorios de nacionalidades y pueblos.</p> <p>3.2. Implementar mecanismos de protección, en el acceso a la justicia ordinaria, para una atención con calidad, calidez y sin discriminación a las personas de nacionalidades y pueblos.</p>	<p>5. Los derechos económicos</p>	<p>5.1. Promover la recuperación y desarrollo de la biodiversidad agrícola ancestral en la producción, garantizando la soberanía alimentaria y provisión segura de alimentos, para disminuir la desnutrición de niñas/os y madres gestantes de las nacionalidades y pueblos.</p> <p>5.2. Promover y Fomentar la asociatividad en la producción y comercialización en el marco de la economía popular y solidaria, desde la conceptualización y visión propia, para fortalecer la economía de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</p> <p>5.3. Fomentar redes de comercialización convencionales y alternativas con precios justos para los productos obtenidos por cuenta propia de pequeños productores, compensando un salario digno, para el autosustento familiar de nacionalidades y pueblos.</p>
<p>4. Los derechos del Buen Vivir</p>	<p>4.1. Fortalecer y garantizar la educación intercultural bilingüe a nivel de país, en educación inicial, básica y bachillerato con pertinencia cultural, para garantizar la permanencia y desarrollo de las culturas de nacionalidades y pueblos como patrimonio de la identidad nacional.</p> <p>4.2. Fortalecer el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) con calidad, en la formación de niñas/niños, adolescentes idóneos, para el acceso a la educación superior con identidad.</p> <p>4.3. Fortalecer y ampliar la cobertura de la gestión y práctica de salud intercultural en las Unidades de Salud Pública, con énfasis en los distritos y circuitos de mayor población indígena afroecuatoriana y montubia para</p>	<p>6. Los derechos de participación, comunicación e información</p>	<p>6.1. Fortalecer el derecho a una comunicación libre en los idiomas ancestrales, para potenciar el desarrollo cultural y la construcción de la plurinacionalidad.</p> <p>6.2. Promover la participación democrática de nacionalidades y pueblos en las acciones de planificación, ejecución y evaluación que realice el gobierno y las instituciones públicas, para garantizar la transparencia y la gobernabilidad entre Estado y sociedad.</p>

<p>7. La plurinacionalidad y la Interculturalidad.</p>	<p>7.1. <i>Promover e impulsar la conformación de las Circunscripciones Territoriales que potencien e integren el desarrollo de las culturas ancestrales y el desarrollo del país.</i></p> <p>7.2. <i>Promover el diálogo intercultural entre el Estado y las nacionalidades y pueblos, para establecer la corresponsabilidad y armonía en el Buen Vivir del país.</i></p>
---	--

Fuente: Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos

Cada una de las políticas en que se componen los siete ejes, viene desglosada en acciones, pero su formulación no varía respecto de las políticas: es de tipo general y no específica actividades ni tampoco montos para su implementación. Respecto de este asunto, la implementación de la Agenda, el documento presenta un apartado donde alude a las funciones de los Consejos de Igualdad, pero, como se indicó, no fue sino un año después (2014) cuando se estableció la Ley Orgánica de tales Consejos, y en cuanto al caso de Nacionalidades y Pueblos se determinó que el Nuevo Consejo de Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (CNINP), absorbiera al antiguo CODENPE, proceso institucional que todavía no ha concluido a mediados del 2015. Es decir, hasta el momento no existe el organismo correspondiente que, según la Agenda, debe impulsar la implementación de las políticas que contempla. Tampoco SENPLADES da cuenta del seguimiento de la mencionada Agenda.

Examen del desempeño general de la Agenda Nacional

La valoración de la Agenda en tanto instrumento directo de traslado de recursos públicos hacia los PPII puede hacerse desde distintos ángulos: examinando su consistencia técnica como instrumento de planificación, analizando sus condiciones de implementación e incluso de seguimiento y evaluación. El resultado de dicha valoración dará cuenta tanto de la naturaleza técnica de la Agenda, como de sus efectos reales sobre la población indígena.

En cuanto a su consistencia técnica, ya se

mencionó el problema que supone la formulación de ejes, políticas y lineamientos estratégicos con el mismo nivel de generalidad, sin elementos técnicos fundamentales, como son el cronograma de cumplimiento, la determinación de metas a alcanzar o la consignación de entidades implicadas y responsables. La formulación general, enunciativa, de la Agenda parece esperar a una reformulación posterior, por parte de algún organismo político o técnico que la dote de precisión técnica. Como se anticipó, en el apartado de la Agenda donde se habla de su implementación se hace mención de la necesidad de dotar de *“consistencia de la política pública y la actuación de todas las funciones del Estado, a través de la definición de metas e indicadores de manera conjunta con los Consejos Nacionales de Igualdad y los rectores de la política pública”* (p. 55). Es decir, sería tarea de los responsables de la implementación dotar antes a la Agenda de consistencia técnica (metas, indicadores, cronograma, etc.), para sacarla de la forma general y enunciativa que tiene hasta el momento.

En ese mismo apartado se indica que la principal responsabilidad de implementación recae en los Consejo Nacionales de Igualdad mencionados en la Constitución de 2008, sobre los que se normaría posteriormente. La Ley Orgánica sobre tales Consejos fue aprobada finalmente en julio de 2014, aclarando que *“Forman parte de la Función Ejecutiva, con competencias a nivel nacional y con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera; y no requerirán estructuras desconcentradas ni entidades adscritas para el ejercicio de sus atribuciones y funciones”* (Art. 4). Es decir, pese a ser compuestos paritariamente por diez miembros del Estado y de la sociedad civil, pertenecen a la administración y tienen funciones tanto de formulación como de seguimiento y evaluación de políticas públicas referidas a su ámbito de competencia: igualdad de género, intergeneracional, de nacionalidades y pueblos, discapacidades y de movilidad humana. Como se apuntó, correspondería entonces al Consejo de Igualdad de Nacionalidades y Pueblos dotar de consistencia técnica a la Agenda, así como de articular a las instituciones públicas que fuere necesario para su implementación.

En las disposiciones transitorias de la Ley se advierte que los órganos dedicados a las respectivas temáticas ya existentes serían sustituidos por los distintos Consejos de Igualdad, trasladando su recurso humano y patrimonial al correspondiente Consejo. En ese contexto, mencionan al CODENPE, tal y como ya fue señalado. Ahora bien, para integrar el Consejo Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (CNINP), así como para ponerlo a funcionar era necesario esperar a la aprobación del Reglamento de la Ley, cosa que no se hizo hasta junio del año siguiente (2015). Una vez reglamentada la Ley, todavía CODENPE informa en septiembre de ese mismo año que el proceso de transición institucional no se ha concluido.

Ciertamente, ello no significa que los organismos previamente existentes, entre ellos CODENPE, hayan estado inactivos en este tiempo, aunque sus actividades fueran puntuales y sobre todo de intercambio interinstitucional. Por ejemplo, en 2015 SENPLADES convocó en varias ocasiones a Consejos, entre ellos al CODENPE, para discutir la contribución de pueblos y nacionalidades al cambio de la matriz productiva o para preparar una agenda conjunta en asuntos de pobreza y de Diálogo Nacional. Pero en la información de SENPLADES sobre estas actividades destaca un aspecto importante: para tratar estos temas se toma como referencia lo consignado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, pero no se hace mención alguna de la Agenda Nacional para Nacionalidades y Pueblos. Todo parece indicar que todavía se espera que el Consejo correspondiente (el CNINP) esté en condiciones institucionales de alistar la Agenda para ser implementada.

La cuestión es que parece difícil que esa tarea haya sido realizada antes de 2016, con lo que la Agenda no habría tenido efecto alguno del 2013 al 2015, manteniéndose por tanto sin implementar tres de los cinco años que plantea su ejecución (2013-2017). Incluso algunas fuentes consultadas aseguran que no hay que descartar la posibilidad de que la Agenda no sea implementada en absoluto durante todo su período previsto. En cualquier caso, ante esta situación, la valoración que puede hacerse del

desempeño de la Agenda en tanto mecanismo directo de traslado de recursos hacia los PPII es que hasta el momento dicho mecanismo no ha sido puesto en funcionamiento y que se mantiene como una oferta de planificación general sin concreción técnica ni ejecución. En suma, la Agenda no ha tenido efecto alguno como mecanismo de traslado de recursos hacia los pueblos indígenas en el Ecuador.

b. Acciones de inversión pública concentrada (planes y programas estratégicos)

Una vez revisado el Plan de Desarrollo vigente en lo que refiere a su consideración sobre los PPII, así como la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos, es necesario advertir que sobre todo en los últimos años el gobierno ha impulsado concentraciones de inversión que se viabilizan mediante entidades y programas estratégicos (Ecuador Estratégico, Agenda de Transformación Amazónica, Hombro a Hombro, etc.). Al examinar estas acciones públicas puede comprobarse que las previsiones de inversión pública de alta densidad no tienen contempladas el traslado directo de recursos públicos hacia los PPII. Desde luego, eso no significa que esas concentraciones de inversión no se apliquen en lugares habitados por la población indígena. La Agenda de Transformación Amazónica, por ejemplo, se destina a territorios donde la población indígena es apreciablemente mayoritaria. Pero la previsión de su actuación está referida al mejoramiento de la infraestructura de la zona, las condiciones productivas y los servicios básicos, que afectarán a la población que viva en el lugar, independiente de su identidad étnica. De igual forma, el programa Hombro a Hombro, que está dirigido fundamentalmente al desarrollo de la Sierra ecuatoriana, afecta considerablemente a la población kichwa, pero lo hace también de igual forma que al resto de los habitantes serranos. Por tal razón, aunque las concentraciones de inversión pública tengan un perfil destacable, que requiere ser examinado por separado, tales planes y programas deben contemplarse como mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los PPII.

Por otra parte, el cuadro global de las inver-

siones públicas muestra en la actualidad una evolución acentuadamente diferente que durante el primer gobierno de Correa. Después de años en que, con el gobierno de Correa, la inversión pública se triplicó, ha comenzado una evolución inversa: desde el 2013, cuando la inversión representaba un 10% del PIB, descendió al 3,7% en el 2014, para pasar a cifras negativas en el 2015 (estimadas en torno al -4,7%, según la Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES). Ello guarda relación con los recortes realizados en el presupuesto previsto para 2015, que, según el Ministerio de Finanzas, alcanza en agosto de este año la cifra de 2.220 millones de dólares, donde más del 80% de tales recortes corresponden al capítulo de inversiones.

En el segundo gobierno de Correa la concentración inversora se ha dado mediante programas y proyectos estratégicos. En 2011 se establecen tres de los más importantes: Ecuador Estratégico, Agenda de Transformación Productiva Amazónica y los programas de impacto agrícolas, entre los que destaca Hombro a Hombro. Estas acciones son las que vamos a examinar en este apartado.

Ecuador Estratégico (EP) se crea en septiembre de 2011 por Decreto Ejecutivo, como empresa pública de desarrollo estratégico con autonomía financiera, administrativa y de gestión, para impulsar el desarrollo y la infraestructura “en las zonas de influencia de los proyectos en sectores estratégicos” (Art.2). Se entienden por sectores estratégicos los referidos principalmente a la minería, las explotaciones de petróleo, las agroindustrias, los proyectos hidroeléctricos. Es decir, Ecuador Estratégico se encarga de trasladar beneficios a los territorios y comunidades próximas a los lugares donde se ejecuta un determinado proyecto estratégico. La financiación principal de esta empresa (EP) procede de cualquiera de las fuentes aplicables del Decreto sobre Asignación de Recursos a Proyectos de Inversión Social del 2012, que designa a Ecuador Estratégico como cauce principal de los recursos procedentes de la minería y los hidrocarburos, que actualmente supone un 12% de las utilidades y excedentes de las empresas extractivas. Para llevar adelante sus propósitos, Ecuador Estra-

tégico actúa de una doble manera: impulsando proyectos por sí mismo con un solo propósito o con una óptica más multidimensional, pero también sirvió de ente coordinador de las delegaciones de los distintos ministerios y entidades que operan en esa zona.

En cuanto a los proyectos impulsados directamente, EP estima que entre 2012 y 2015 habría invertido cerca de 859 millones de dólares repartidos en 1200 proyectos por todo el país, aunque se concentran en la Costa y la Amazonía, sobre todo en esta última, en razón a las actividades petrolíferas, donde se ha colocado la mitad de la inversión total. Por temas, han sido la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y vial, las que representaron el 70% de las inversiones. En esta dirección, el gobierno impulsó la construcción de las Ciudades/Comunidades del Milenio y de las Escuelas del Milenio, a distribuir por la selva amazónica, al lado de los proyectos extractivos más importantes. Las primeras son concentraciones poblacionales, dotadas de sus servicios básicos, aunque tratando de evitar el tránsito motorizado para no necesitar de carreteras que afecten la selva (en algunos casos dotando cada vivienda de una bicicleta). Las segundas, denominadas Unidades Educativas del Milenio, responden a la construcción de instalaciones nuevas en todo el país, 56 en funcionamiento hasta el 2015, principalmente en la zona rural, dotadas de servicios y funciones modernas, aunque cuando se construyen en el selva presentan el serio problema del traslado de estudiantes.

En cuanto a la estrategia Hombro a Hombro representa un esfuerzo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) por mejorar la actividad productiva campesina en la Sierra Central, articulando apoyo técnico y financiero para dotar de tierras, riego, crédito y demás factores de producción a esa zona (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Cañar). La estrategia enfrentó en 2015 la reducción de su respaldo financiero por los recortes presupuestarios del MAGAP, que han sido considerables: el presupuesto ministerial para 2015 era de 500 millones de dólares y ha terminado reduciéndose a menos de la mitad (alrededor de 200 millones). La fuente

consultada estimaba que para cumplir con los programas actuales del MAGAP, incluyendo la estrategia Hombro a Hombro, serían necesarios 1.100 millones de dólares. Pero es necesario colocar esta situación en el contexto de la evolución de la inversión del Ministerio en sus programas de intervención: en los siete años anteriores al gobierno de Correa, el MAGAP invirtió 70 millones de dólares, mientras que desde el 2007 al 2014 se invirtieron 500 millones.

La estrategia también ha desempeñado un papel fundamental para el desarrollo del diálogo de los campesinos kichwas y el Gobierno. Desde 2014 se ha establecido el denominado Diálogo Kichwa, con la formación de un Consejo de Desarrollo en el que participan varias organizaciones indígenas: el Movimiento indígena del Chimborazo (MICH), el Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT), la FECAB Rumari de Bolívar y otras organizaciones de nivel básico de Cotopaxi y Cañar. En este consejo el MAGAP planteó las políticas y programas que desarrolló, incluyendo la estrategia Hombro a Hombro; en muchas ocasiones mediante la modalidad de “Fondos de Inversiones” que permitan la dotación de infraestructura, maquinaria y equipamiento para la generación de procesos post cosecha y valor agregado, acompañado de procesos de fortalecimiento organizativo de las organizaciones campesinas y articulación a procesos de comercialización asociativa en mercados locales e internacionales, logrando así una dinamización de las economías de las familias campesinas.

Respecto de la Agenda de Transformación Productiva Amazónica se trata de la reformulación de una iniciativa anterior, que se realiza en enero de 2011, articulando diversas instituciones claves, coordinadas por Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC. Como se sabe, hasta ese momento era el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) el encargado de desarrollar los proyectos que financiaba el Fondo de su mismo nombre, el cual obtenía sus recursos de un canon (de un centavo de dólar) impuesto a cada barril de petróleo que salía de la Amazonía. Constituido según la Ley 010 de 1992, la normativa que respaldaba el ECORAE fue variando en varias oca-

siones hasta la última reforma de 2008, que elevaba el canon a un dólar por barril y daba al ECORAE la función de elaborar e implementar el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica. Con la formulación de la Agenda se replantea la intervención en la Amazonía, así como la responsabilidad institucional, permitiendo al MAGAP una incorporación más amplia en la Amazonía, donde también impulsa –desde fines del 2014– las Mesas de diálogo con organizaciones indígenas. El ECORAE queda encargado del mantenimiento de las comunicaciones aéreas de la Amazonía, así como, en el contexto de la Unidad de la Agenda de Transformación Productiva Amazónica (ATPA), bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de la Producción Empleo y Competitividad, ejecutar el proyecto “Investigación para el Desarrollo de la CTEA”, con una inversión de 5,5 millones de dólares, para la promoción y consolidación de emprendimientos enfocados en la generación de valor agregado a los productos de la biodiversidad nativa, bajo criterios de Bioconocimiento y Biocomercio.

Actualmente, la Agenda Amazónica tiene una formulación general: *“Hacer de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica una región próspera en donde las tendencias de desarrollo económico enfoquen sus esfuerzos a la aplicabilidad del buen vivir en la producción, la conservación y el fortalecimiento del Bioconocimiento”*. Sin embargo, las fuentes consultadas aseguran que la inversión se va a concentrar en las franjas que siguen el curso de las dos carreteras ya construidas en los bordes de la región amazónica: la que va de oeste a este (hasta Tarapoa) y la que discurre de norte a sur por el costado occidental de la región amazónica (No. 45); carreteras que ya están construidas y que han representado un efecto negativo no sólo en términos ambientales directos, sino que han provocado una corriente migratoria de colonos que han invadido tierras ancestrales pertenecientes a diferentes pueblos indígenas, para instalarse a ambos lados de las citadas carreteras. En tal perspectiva, la inversión de la Agenda no sólo tiene un sentido de mejoramiento de las condiciones productivas y de vida, sino también un sentido de reparación. Por ello, además de sus componentes de desarrollo rural, presenta un importante capítulo

de reforestación. Según la fuente citada, dado que los beneficiarios son todos los habitantes que se sitúan cerca de las dos carretas, indígenas y colonos, se hace necesario negociar en dos planos: con las comunidades en el territorio (colonos e indígenas), pero también con los pueblos indígenas y sus organizaciones de manera especial.

Desempeño general de los planes y programas de alta concentración de inversión pública sobre el territorio como mecanismo de traslado de recursos hacia PPII

El examen actual del desempeño de las acciones de alta inversión pública sobre el territorio debe tomar en consideración el cuadro general de recorte de la inversión que afecta al Estado ecuatoriano. Como se apuntó, los recortes de la inversión pública representan el 80% de los 2.230 millones de dólares de recorte presupuestario en el 2015, como ha informado el Ministerio de Finanzas. En este contexto hay que examinar el efecto de los principales programas de acción estratégica mencionados con anterioridad: Ecuador Estratégico, Agenda de Transformación Productiva Amazónica y los programas de impacto agrícolas, entre los que destaca Hombro a Hombro.

El análisis de Ecuador Estratégico se realizó sobre el terreno, en la oficina regional de Puyo, que ha coordinado el Plan Regional de inversiones para la Amazonía desde esa empresa pública. Este Plan Regional contiene el desarrollo de servicios básicos (agua, electrificación, etc.) y su articulación en torno a Comunidades del Buen Vivir, que es un modelo diferente a las Ciudades del Milenio. El Plan fue discutido con las 11 nacionalidades indígenas de la zona, que integran las 2.184 comunidades indígenas que existen en la Amazonía. Entre sus contenidos, se contempla el posible desarrollo de las CTI.

Sin embargo, en la actualidad el Plan carece de financiamiento y no ha podido iniciarse. Según la fuente consultada en Ecuador Estratégico, la razón principal refiere al recorte presupuestario del 2015 y las mismas previsiones para el 2016, aunque también se mencionaron razones políticas. El Gobierno Central, ante la

menor disposición de recursos, prefiere distinguir entre sectores y comunidades que apoyan su proyecto de las que no lo hacen; y como sucede que esa distinción no se contempla en el Plan Regional, pareciera haber perdido el interés por implementarlo como una totalidad integrada. Sobre todo después que las elecciones territoriales evidenciaron que el Gobierno no tiene mucho apoyo político en la Amazonía.

En suma, todo parece indicar que Ecuador Estratégico atraviesa una etapa de debilitamiento, tanto por los recortes presupuestarios como por su dificultad para emprender proyectos más amplios, como sucede con el Plan Regional de la Amazonía. Las diversas fuentes consultadas indican que la actuación de Ecuador Estratégico está acentuando la discrecionalidad de su orientación por razones políticas.

En cuanto a las actuaciones estratégicas en las zonas agrícolas de la Sierra, entre las que destaca la Estrategia Hombro a Hombro, las fuentes del MAGAP señalan que su implementación avanzará parcialmente. Por un lado, existen demandas sentidas por las comunidades campesinas, la mayoría de origen kichwa, que no pueden ser objetivamente satisfechas. Una fundamental es la demanda de tierras, que tendría un límite insalvable: más del 70% de la tierra cultivable es ya minifundio (menos de cinco hectáreas). Más bien, para lograr niveles eficaces de explotación se debería proceder a una reconcentración de tierras. Pero la solución de formar organizaciones colectivas (cooperativas, comunitarias) no está siendo promovida desde los actores sociales ni de los gubernamentales. Otra demanda que Hombro a Hombro no podrá satisfacer refiere al riego de las tierras serranas, porque la canalización del agua entre montañas requiere de una enorme inversión, que no es posible pensar en condiciones de normalidad y mucho menos en tiempos de recortes presupuestarios. Es decir, la Estrategia avanzará sobre todo en el plano de los servicios técnicos y de elementos de infraestructura, que surgirán de las Mesas de Producción que se desarrollan sector por sector (papa, quinua, etc.).

La implementación de la Agenda de Transformación Productiva Amazónica está siguiendo

un proceso de negociación local, tanto con las comunidades en torno a las carreteras del norte y del occidente de la región amazónica, como respecto de las nacionalidades y pueblos indígenas afectados. En este proceso de concertación hay que incluir a los GAD parroquiales, que han sido progresivamente ganados por las organizaciones indígenas. Se estaría produciendo al parecer un proceso complejo en que las mismas comunidades llegan a acuerdos prácticos con las autoridades gubernamentales, aunque luego apoyen políticamente a las organizaciones que se oponen al gobierno. Pese a que la Agenda también está siendo debilitada por los recortes presupuestarios, las fuentes gubernamentales aseguran que avanzará en los próximos años. De todos modos, es importante subrayar que su propósito no refiere a los pueblos indígenas directamente, sino a las comunidades que habitan las zonas de intervención, principalmente aquellas que habitan ambos lados de las carreteras que bordean la región amazónica.

En suma, esta modalidad de intervenciones de alta concentración inversora parece atravesar un momento delicado. Diseñadas en un momento de apreciables recursos, basados en las rentas de las actividades extractivas, la caída de tales ingresos y los recortes presupuestarios que representan, parecen afectarlas directamente. En algunos casos, como ha sucedido en la Amazonía con Ecuador Estratégico, ello ha significado el abandono de planes y proyectos de alguna amplitud. En otros, el recorte de las inversiones está reduciendo el alcance de los objetivos que tales actuaciones estratégicas pretendían. Todo parece indicar que si la constricción de ingresos se mantiene, nuevos recortes en la inversión pública serán necesarios y ello afectará a este tipo de actuaciones. Tal cosa significará una reducción del efecto indirecto que estas acciones tenían como traslado de recursos hacia los pueblos indígenas. Siempre recordando que los propósitos de tales actuaciones se refirieron desde el comienzo a los territorios (donde hay actividades extractivas, necesidades agrícolas muy sentidas, etc.) y no a los pueblos indígenas directamente, incluso si, en su proceso de implementación, se producen negociaciones específicas con dichos pueblos y nacionalidades

indígenas.

c. Los PPII como agentes de protección del ambiente

La cobertura boscosa natural del Ecuador todavía es extensa, pese a la progresiva agresión sufrida por siglos. Se estima que existen aún más de 7 millones de hectáreas de bosque nativo, a los que habría que agregar cerca de 2,5 millones de bosques protectores. En torno a la mitad de esa extensión, cerca de 5 millones de hectáreas son actualmente áreas protegidas, lo que representa cerca de un 20% del territorio nacional. El primer Parque Nacional del Ecuador fue Galápagos, creado en 1936. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se estableció como tal en 1976 con nueve áreas protegidas. En 1989 el SNAP se amplió a 24 áreas, en 1996 su gestión quedó bajo el recién creado Ministerio del Ambiente y actualmente posee 39 áreas protegidas que albergan 51 reservas naturales.

Estas áreas protegidas deben enfrentar múltiples amenazas, por ello, los bosques ecuatorianos siguen sufriendo de una elevada tasa anual de deforestación, en torno al 1,4%, lo que representa en torno a unas 185 mil hectáreas por año. La dimensión creciente de las amenazas hace que el SNAP, desde su creación, tenga un control sobre las áreas protegidas bastante desigual, y requiera de recursos humanos y presupuestales que se mantienen insuficientes hasta hoy. Por ello, una de sus principales actividades refiere a la formulación de una estrategia para conseguir elevar su presupuesto.

Una porción de las áreas protegidas se superponen a los territorios de los PPII, lo que hace necesario la conformación de estrategias para lograr un punto de equilibrio entre ambos tipos de derechos. Según el estudio de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para 2010, el traslape de áreas protegidas y territorios indígenas alcanzaba a un 37,5% del total de la extensión de las áreas protegidas. Y su estimación era que afectaba a: *“6 Parques Nacionales: Yasuní, Sumaco, Cónдор, Sangay, Cajas y Podocarpus (Categoría II de la UICN) tienen población indígena, 5*

Reservas Ecológicas: Mache-Chindul, Cayambe-Coca, Cotacachi-Cayapas, Los Illinizas y Antisana, 2 Reservas Faunísticas: Chimborazo y Cuyabeno, 1 Reserva Biológica: Limoncocha y el Refugio de Vida Silvestre el Zarza". (UICN, 2010).

Esta situación es todavía más acusada en cuanto a los bosques protectores. Un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2007, estimaba que alrededor de la mitad de los bosques protectores estaban ocupados por colonos o, en su mayoría, por comunidades indígenas, sobre todo en la Sierra y en la ceja de selva, especialmente después del desplazamiento de varios pueblos kichwas hacia el Oriente.

Hace tiempo, la relación entre protección de los bosques y la defensa de los PPII de sus territorios ha producido tensiones de diversa consideración. Conforme ambas preocupaciones han crecido en la agenda pública, los diferentes gobiernos trataron de impulsar iniciativas para lograr algún punto de equilibrio. En septiembre de 2008, el gobierno de Correa, en el contexto del proceso constituyente, propuso una iniciativa en esa dirección, lo que dio lugar a la creación del Programa Socio Bosque como fórmula para, mediante el otorgamiento de incentivos, conseguir asociados para la protección de la cobertura boscosa.

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 hectáreas, que representa el 60% del total de tierras bajo Socio Bosque. Tales convenios tienen una duración de 20 años y una escala de subsidios según tamaño, que comienza con 60 dólares 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 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. El Ministerio de Ambiente estima que el 77% de esa extensión se encuentra en la Amazonía. En la Costa y la Sierra lo hacen con frecuencia como personas naturales, en su calidad de campesinos, aunque sean de habla kichwa.

Un aspecto a destacar en el caso de Ecuador es que desde la llegada de Correa al Gobierno, la actividad de los movimientos y ONG ambientalistas ha disminuido de manera considerable en el país. Sobre todo considerando la importancia que tuvieron tales organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, desde fines de los años ochenta, especialmente en temas de recursos naturales. Como reconocen fuentes indígenas, en muchos casos las comunidades y organizaciones indígenas priorizaron la relación con estos actores. Es cierto que también surgieron tensiones entre ONG y organismos indígenas, sobre todo cuando los primeros quisieron hablar por los segundos. Con la llegada de Correa al Gobierno se produjo una luna de miel entre Gobierno y ONG que duró poco. Progresivamente comenzó a producirse una tensión que concluyó con la decisión de Correa de embridar a las ONG y así, en julio del 2013, el gobierno emitió un decreto con un reglamento para controlar la conformación y funcionamiento de las organizaciones sociales, creándose a tal efecto un Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS) y un Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS). El SUIOS tiene como ente rector la Secretaría de la Gestión de la Política, que podrá inhabilitar a una ONG, como reza el reglamento, por *“desviarse de los fines y objetivos por los cuales fue constituida, por contravenir reiteradamente las disposiciones de las autoridades y entes de control y regulación y por dedicarse a ac-*

tividades políticas partidistas". Si se recuerda que el propósito de la Secretaría es "*Generar adhesión de la ciudadanía a la acción política del gobierno*", podrá concluirse que una ONG podría ser disuelta por contravenir las orientaciones gubernamentales. Eso deja a las organizaciones indígenas sin intermediarios civiles (algunas veces demasiado protagonistas) en su negociación con un Gobierno que ocupa casi exclusivamente el espacio de la gestión ambiental y las obliga a una visión estratégica y una coordinación de las cuales no todos los pueblos están dotados.

Desempeño general del Pago por Servicios Ambientales en Ecuador como mecanismo de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas

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, 2011).

Pese a la estimación de que un 60% de los territorios integrados al programa (1,5 millones de hectáreas) pertenecen a comunidades y pueblos indígenas, lo cual significa en torno a 900 mil hectáreas, si se toma en cuenta que las tierras reconocidas de pueblos indígenas alcanzan los 3,7 millones de hectáreas y que faltan otros 2,3 millones por reconocer, los territorios indígenas relacionados con Socio Bosque significan un 24,3% de sus territorios reconocidos y un 15% del total de territorios indígenas. Es decir, sólo una proporción reducida (en torno a un quinto) de los territorios indígenas tienen algún compromiso con el programa Socio Bosque. Independientemente de las causas asociadas por las que esa proporción no sea más elevada (decisión unilateral de las comunidades indígenas, distintos usos

del suelo, presencia de actividades extractivas, etc.), parece evidente que una de las causas principales refiere a la dificultad financiera que representa ampliar la cobertura del programa, algo que coloca a Socio Bosque ante una disyuntiva: aceptar el recorte financiero por reducción de los ingresos fiscales o bien integrarse plenamente en el programas internacionales (como REDD⁵) para utilizar los recursos de la cooperación internacional.

Un primer paso en esa dirección se dio en junio del 2010 al suscribirse un acuerdo entre el Ministerio de Ambiente y el KfW⁶, Frankfurt am Main, para la implementación del 'Programa Conservación de Bosques (Socio Bosque) y REDD', por un monto global de 10,0 millones de EUR no reembolsables. Este acuerdo se extenderá hasta el 2016 y se puso efectivamente en funcionamiento en septiembre de 2011. Pese a los apoyos externos, no parece que el avance del programa entre los pueblos indígenas será mucho más rápido en los próximos años. Ello plantea el problema de reconocer que sólo un segmento de los PPII, posiblemente el que tenga mayor capacidad de gestión técnica y administrativa, obtendrá recursos públicos por participar en la protección de la cobertura boscosa, mientras la gran mayoría (alrededor del 80%) quedará fuera de este mecanismo de traslado de recursos.

Existen otros aspectos que es necesario examinar para valorar el desempeño de este mecanismo. Por un lado, su efectivo funcionamiento interno, tanto respecto del procedimiento contractual (entrega de subsidios, etc.), como de la eficacia real del objetivo que pretende, la protección del bosque. En cuanto al primer asunto, las fuentes consultadas indican que su funcionamiento es aceptablemente regular: los desembolsos semestrales tienen lugar con algún retraso y las visitas de control se hacen cada cierto tiempo. Una evaluación de Amazon Watch de fines de 2011 mostraba que los socios indígenas de Socio Bosque poseían una buena opinión del programa y su funcio-

5 Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques, (REDD, por sus siglas en inglés)

6 Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Instituto de Crédito para la Reconstrucción.

namiento. En cuanto a la eficacia de Socio Bosque respecto a la protección, el Ministerio de Ambiente realizó a mediados del 2015 un estudio de monitoreo del cumplimiento de los compromisos del programa y sus resultados muestran que el 95% de los predios comunales examinados cumplen con los compromisos de protección acordados.

Pero el problema fundamental sigue planteado: encontrar un punto de equilibrio entre la protección del bosque y el derecho de los pueblos indígenas al control de sus territorios. Y todas las fuentes consultadas indican que el programa Socio Bosque atiende principalmente a lo primero y mucho menos a lo segundo. Por otra parte, las organizaciones indígenas tienen el temor de que ese desequilibrio aumente conforme Socio Bosque se conecte más al programa REDD. De hecho, la puesta en funcionamiento de Socio Bosque (así como la fórmula contractual que utiliza) fue puesta en cuestión por organizaciones ambientales e indígenas, por cuanto debería haber sido objeto de una Consulta Previa general y luego otra zonal cuando Socio Bosque opere en un territorio perteneciente fundamentalmente a comunidades o pueblos indígenas. Además, para participar en el programa, los socios deben presentar un Plan de manejo, que aprueba Socio Bosque, sobre la base de criterios que no consideran los usos y costumbres de los pueblos indígenas en sus territorios.

Por otra parte, los protocolos y manuales, así como el equipo de operación del programa carecen de pertinencia étnico cultural. La consulta directa realizada en el programa mostró que todavía no hay en Socio Bosque un procedimiento institucional para adquirir esta pertinencia cultural y que solo 3 de 40 técnicos del equipo son indígenas y conocen alguna de sus lenguas. Hasta el momento sólo han tenido algunas reuniones esporádicas para tratar este asunto (de la pertinencia cultural). Por otra parte, la fuente consultada señala que los instrumentos contractuales del programa son difícilmente modificables, porque todo ello depende en buena medida de los parámetros establecidos por el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de la República.

En estas circunstancias, la colaboración indígena en la protección de bosques resulta un mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia los PPII que presenta los siguientes aspectos: viabilizado principalmente a través del programa Socio Bosque, se dirige fundamentalmente al logro del objetivo ambiental y no contempla de igual forma la protección de los derechos indígenas; además, en su operación no tiene incorporados criterios institucionales con pertinencia étnico cultural. Dadas estas condiciones, aunque una proporción de la población indígena ha decidido hacerse socia del programa y tiene una percepción positiva del mismo, hay también sectores y organizaciones indígenas que consideran que lesiona los derechos de los PPII y, por consiguiente, tienen una fuerte reticencia a colaborar con el programa Socio Bosque, cuando no lo rechazan de plano. Existe por tanto una división entre los pueblos indígenas respecto de este mecanismo: una parte (minoritaria pero no insignificante) lo utiliza como medio de obtención de recursos y tiene una percepción relativamente positiva del mismo, mientras otros sectores, bien porque no tienen suficiente capacidad de gestión, o porque rechazan el planteamiento normativo y político del programa y, en general, de la política gubernamental sobre ambiente, no participan ni son beneficiados directamente de este instrumento de traslado de recursos públicos. Desde luego, la perspectiva de Socio Bosque depende de la dimensión de los recortes presupuestarios que enfrenta el Estado ecuatoriano.

d. Los pueblos indígenas como beneficiarios de las políticas sociales generales

Con la formación del gobierno del Presidente Correa, el incremento de la inversión pública, aunque fue orientado sobre todo hacia la infraestructura, también aceleró la inversión social: si se había incrementado en un 50% en los siete años previos a Correa, acabó duplicándose y más (2,6 veces) en los primeros siete de su gestión. Esto permitió continuar con la reducción de la pobreza que sucedió con anterioridad: si entre el 2000 y el 2007 la pobreza descendió del 60% al 45%, en el 2014 se situaba en torno al 25% (CEPAL, 2015). Desde luego, estas cifras promedio hay que

desglosarlas según factores diferenciales: por zona de residencia, la pobreza afectó más a las zonas rurales (del 66% en el 2000, pasó al 50% en 2007 y se sitúa sobre el 35% en el 2014), así como también afectó gravemente a la población indígena, lo que se ha mantenido en cifras que se aproximan al 60%, lo que corresponde con indicadores sociales y condiciones de vida muy inferiores a la media nacional (INEC, 2015).

La inversión social del gobierno Correa se distribuyó entre servicios universales y políticas sociales selectivas dirigidas contra la pobreza y sobre todo contra la extrema pobreza. Entre las primeras destacan las referidas a los servicios universales de salud y educación. Las condiciones de salud del Ecuador han mejorado en los últimos treinta años, si bien todavía presentan problemas considerables. La cobertura del sistema sanitario es todavía reducida: un 40% de la población carece de atención médica accesible y esa proporción crece hasta el 70% en la región amazónica. En cuanto a la seguridad social, ésta aumentó lentamente, pasando de cubrir el 22% de los mayores de 15 años en el año 2000 al 26% en el 2007, crecimiento que se aceleró desde el 2008, alcanzando el 41% en el 2012. (SENPLADES, 2013).

En este contexto, las organizaciones indígenas demandaron que el sistema de salud integre la pertinencia cultural y sus conocimientos ancestrales. En el 2002 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, 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. Fuentes indígenas aseguran que todavía hay poca pertinencia cultural en los puestos de salud de la Amazonía.

En cuanto al servicio universal de educación el avance presenta una evolución semejante:

mejora sensiblemente en los últimos 25 años, aunque todavía presenta deficiencias apreciables. El promedio de años de escolaridad es de 10 años por persona, pero es la mitad de esa cifra si se trata de población indígena, que también presentaba las cifras más altas de analfabetismo. Según el censo del 2010 sólo la mitad de los habitantes del Ecuador había superado la educación primaria, cifra que se reduce al 20% en el caso de los indígenas. El mejoramiento de la condición educativa entre los jóvenes ha seguido una tendencia uniforme desde el año 2000, cuando la mitad de las personas entre 16 y 24 años había completado la enseñanza básica, cifra que alcanzó el 66,5% en el 2007 y el 80% en el 2013.

En este contexto de mejoramiento creciente, el movimiento indígena ha planteado, desde que se constituyó como sujeto sociopolítico, la reivindicación de incorporar la pertinencia cultural en el sistema educativo, después de toda una serie de experiencias puntuales que se produjeron desde mediados del siglo pasado. Así, en el proceso de reforma de la Ley de Educación de 1988, se consiguió incorporar la educación bilingüe en el sistema educativo, creándose la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe (DINEIB) en el seno del Ministerio de Educación. La DINEIB fue cobrando relevancia desde principios de los años noventa, hasta que fue consolidada por ley en 1992 como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada, con su propia estructura orgánico-funcional, que garantizara la participación en todos los niveles e instancias de la administración educativa de los pueblos indígenas, en función de su representatividad. Esta relevancia se confirmó en la nueva Constitución de 1998, cuyo artículo 84, al hablar de educación, determina que se deberá *“contar con una educación intercultural bilingüe”*. De esta forma se creó el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB). Tal determinación se recoge en la Constitución del 2008, cuyo artículo 347 numeral 9 dice: *“Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de*

los pueblos y nacionalidades”.

Sin embargo, la institucionalidad de la educación intercultural cambió con la nueva Ley Orgánica de Educación promulgada en 2011. El título IV de dicha Ley se dedica a la Educación Intercultural Bilingüe, donde se estructura de nuevo el Sistema correspondiente. Así, su artículo 83 describe su composición: *“El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe tiene la siguiente estructura: a. La Autoridad Educativa Nacional; b. El Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe; c. Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, con sus niveles desconcentrados: zonal, distrital, circuital y comunitario; y los organismos de coordinación en los respectivos niveles; d. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe; y, e. El Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador”.* De esta forma, la DINEIB pierde su autonomía administrativa 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 ya mencionado de las Escuelas del Milenio.

Las políticas sociales selectivas, dirigidas al combate a la pobreza y sobre todo de la extrema pobreza también fueron objeto de fortalecimiento con el gobierno de Rafael Correa. Desde los años ochenta, se fue formando un modelo de asistencia social compuesto por dos elementos principales: los programas para población vulnerable (niños, ancianos, etc.), desarrollados por instituciones específicas y los programas de lucha general contra la pobreza, que evolucionaron progresivamente hacia la fórmula de las transferencias monetarias condicionadas. Así nació el Bono Solidario, que luego se transformó en el Bono de Desarrollo Humano mediante un Decreto Ejecutivo del 2003; ese mismo año dicho Bono fue reglamentado más rigurosamente mediante la aprobación de un Manual Operativo, que expidió el Ministerio de Bienestar Social. Tres años más tarde, se creó la Pensión Asistencial, como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, consistente en una transferencia monetaria mensual de

treinta dólares, sin ningún condicionamiento, dirigida a las personas de sesenta y cinco años de edad en adelante, que se hallen ubicados en el 40% más pobre de esta población o con una discapacidad igual o mayor al 40%, acreditadas con el carné del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS y que se encuentren en el quintil 1 y 2, conforme al índice de focalización de beneficios que era determinado por la Secretaría Técnica del Frente Social.

Una de las primeras medidas de Correa como Presidente consistió en universalizar el monto (en 30 dólares) del Bono de Desarrollo Humano. Siete meses más tarde, realizó la primera reforma institucional del sector, transformando el Ministerio de Bienestar Social en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), con la intención de abandonar la óptica asistencialista y fortalecer los programas condicionados.

Dos años después, el Presidente encarga al Programa de Protección Social la administración de los siguientes subprogramas: Bono de Desarrollo Humano; Pensión para Adultos Mayores; Pensión para Personas con Discapacidad; Crédito Productivo Solidario; Red de Protección Solidaria, Programa de Protección Social ante la Emergencia y otros que el Ministerio de Inclusión Económica y Social le delegue. De igual manera se incrementó el valor de la transferencia monetaria a 35 dólares, tanto para el Bono de Desarrollo Humano como para la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad. Y en enero de 2013 se elevó a 50 dólares el monto de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público. Un año más tarde, el Gobierno realiza una compactación institucional, incluyendo en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES),

varias de las instituciones que se cuidaban de poblaciones especiales, el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA) y el Programa de Protección Social (PPS). Esto significa que las ayudas para proyectos productivos también se encuadran plenamente en la lógica de las transferencias condicionadas.

El desarrollo de los bonos condicionados y las pensiones no contributivas han tenido un impacto importante en la reducción del nivel de extrema pobreza del país: si en el 2000 vivía en la indigencia un 24,2% de la población, esa cifra había descendido al 12,8% en 2006 y al 10,2% en el 2014 (CEPAL, 2015). Dado que conforme disminuyen las cifras de pobreza resulta más difícil continuar reduciéndolas, es posible afirmar que el fortalecimiento de las transferencias condicionadas bajo el Gobierno de Correa es lo que ha permitido que continuara el descenso de la extrema pobreza. Es cierto que la cifra de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano se sitúa alrededor de 1,8 millones de personas, lo que equivale a la cantidad actual de pobres extremos, pero la cifra total de pobres se aproxima a los cuatro millones, lo que significa que la cobertura de los bonos es importante para combatir la extrema pobreza, pero para la reducción de la pobreza total necesitará de otras vías complementarias. En todo caso, es posible estimar que una porción importante de tales transferencias beneficie a la población indígena, aunque las fuentes consultadas aseguran que eso está sucediendo más en la Costa y en la Sierra que en la Amazonía. Ahora bien, no es posible estimar con precisión qué proporción de población indígena ha sido beneficiada, entre otras razones porque los protocolos de la entrega de dichos bonos no presentan parámetros con pertinencia étnico cultural.

Examen del impacto general en los Pueblos Indígenas de las políticas sociales del Gobierno dirigidos al conjunto de la población

La valoración del impacto en los PPII de las políticas sociales durante los últimos años debe considerar dos factores principales: a) el nivel de cobertura real de las mismas, referido a la relación entre el aumento de la inversión social

y las demandas hasta ese momento existentes, b) el desarrollo de esas políticas en términos de pertinencia étnico cultural.

En cuanto a las políticas sociales universales (educación, salud, vivienda), hay que tomar en consideración que su ampliación apreciable todavía no ha logrado superar las carencias que ha arrastrado tradicionalmente el Ecuador. Como se informó, la cobertura del sistema sanitario es todavía reducida: un 40% de la población carece de atención médica accesible y esa proporción crece hasta el 70% en la región amazónica. En cuanto a la seguridad social, ésta aumentó lentamente, pasando de cubrir el 22% de los mayores de 15 años en el año 2000 al 26% en el 2007, crecimiento que se aceleró desde el 2008, alcanzando el 41% en el 2012. (SENPLADES, 2013). Y esta fuente también señala que estos déficits de cobertura afectan en mayor medida a la población indígena, sobre todo en la zona amazónica. Por otro lado, con la sustitución bajo el gobierno de Correa de la anterior Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI) por la Dirección Nacional de Salud Intercultural, reubicándose en la estructura del Ministerio de Salud, bajo la Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad del Viceministerio de Gobernación y Vigilancia de la Salud, no mejoró su nivel administrativo y presupuestal, sobre todo en el contexto del incremento general de la dimensión del Ministerio. Las fuentes indígenas consultadas aseguran que los puestos de salud en la Amazonía no han mejorado su pertinencia étnico cultural.

En cuanto a los servicios de educación, la evolución ha seguido pautas semejantes. Ha aumentado la cobertura, pero todavía presenta déficits apreciables: el promedio de años de estudio era de 10 en 2013 y esa cifra se reduce a la mitad entre la población indígena; según el censo de 2010, sólo la mitad de los habitantes del Ecuador había superado la educación primaria, cifra que se reduce al 20% en el caso de los indígenas. Desde luego, esas deficiencias educativas son mayores para el conjunto de la población que para las generaciones más jóvenes, que han experimentado una mejoría desde el inicio del siglo XXI. Sin embargo, la

mejoría general no ha tenido el mismo efecto respecto de la vieja reivindicación indígena de contar con una poderosa educación intercultural, que había logrado con la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe (DINEIB) y su sistema autónomo una institucionalización apreciable. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica de Educación promulgada en 2011 cambió esa institucionalidad, que perdió apreciablemente su autonomía. Un cambio que fue criticado por las organizaciones indígenas, que señalan la mayor subordinación a otros proyectos gubernamentales, como el de las Escuelas del Milenio.

El fortalecimiento reciente de las políticas sociales selectivas, dirigidas al combate a la pobreza y sobre todo de la extrema pobreza, también afectó positivamente a la población indígena sobre todo en la Sierra y la Costa. Por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano no sólo incrementó su monto mensual (de 30 a 50 dólares) sino que expandió su cobertura hasta cubrir prácticamente la población extremadamente pobre (cerca de los dos millones de personas). Ello significó que la extrema pobreza continuara su notable descenso, pasando del 24,2% en 2010, al 12,8% en el 2006 y al 10,2% en el 2014 (CEPAL, 2015). Parece indudable que ese proceso ha beneficiado a la mayoría de la población indígena que se encuentra en esa condición, si bien los sectores que faltan por cubrir se encuentran principalmente entre los pueblos indígenas de la Amazonía.

No obstante, CEPAL incluye al Bono de Desarrollo Humano entre los programas de transferencia condicionada en donde las condicionalidades son blandas y no tienen un seguimiento riguroso, es decir, que se inclina hacia las acciones que buscan principalmente elevar el nivel de ingresos de la población objetivo, pero tienen una influencia más liviana en cuanto a la formación de capital humano a largo plazo (Cechini y Martínez, CEPAL, 2012). Ello hace del Bono un programa que produce una movilidad social de corto recorrido: pasa a las familias de la extrema pobreza a la pobreza no extrema o de la pobreza a la población vulnerable, lo cual mantiene el riesgo elevado de retroceso coyuntural, en cuanto se produzca un estancamiento económico o un descenso en

el nivel de inversión social. Tomando en consideración que el horizonte económico tiende a esa perspectiva tras la conclusión del auge de las materias primas, habrá que observar con atención la evolución del desarrollo social en Ecuador en los próximos años. Algo que afectará principalmente a su población indígena. Por otra parte, las organizaciones indígenas señalan que los registros y mecanismos con que operan estos programas están diseñados sin enfoque intercultural, así como carecen de habilidades al respecto los equipos que los operan.

e. El efecto sobre los PPII de las actuaciones de los gobiernos subnacionales

El proceso de descentralización en Ecuador es relativamente reciente, pese a que históricamente el país fue una suma de dinámicas regionales que incluso pusieron en cuestión su articulación nacional; de hecho, hasta bien entrado el siglo XX no podría hablarse con propiedad de centralismo sino de “tricentralismo” (Guayaquil, Cuenca, Quito). Es hasta fines de los años setenta, cuando se prepara el retorno a la democracia, que se recoge en la Constitución de 1979 la idea de “la descentralización administrativa y la desconcentración nacional” y desde ahí surge la norma del traslado del 15% del presupuesto nacional hacia los gobiernos subnacionales. Algo que consolida la Ley 72 de Desarrollo Seccional de 1990, que crea los Fondos Seccional (FODESEC) y Municipal (FIM) para la distribución de dichos recursos.

Pero es en la década de los noventa cuando la cuestión de la descentralización cobra gran relevancia. En 1997 se promulga la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, así como la Ley de Distribución del 15% entre gobiernos provinciales y municipales, que supone la primera regulación rigurosa de la materia. El impulso de la descentralización se recoge abundantemente en la Constitución de 1998, que ya plantea un proceso más amplio que la simple distribución territorial. Sin embargo, esa óptica más amplia de descentralización se da en el contexto de los planes de estabilización financiera y reducción del gasto público y del Estado central, que predominó en los noventa, con lo que

la descentralización también podía percibirse como una forma de trasladar a los gobiernos locales los problemas de gestión y servicios públicos. Desde el año 2000 se produce normativa complementaria, como la que crea la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, así como la promulgación de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Este modelo de descentralización se orientó hacia una fórmula posibilista del traslado de fondos y competencias, que refiere a las capacidades y voluntad de los gobiernos locales; por ello recibió el nombre de “descentralización a la carta”, o también “uno a uno”, un modelo que si bien otorgaba flexibilidad al proceso, también planteaba una falta de organización a escala nacional, produciendo mayores desigualdades territoriales.

Por otra parte, este proceso hacía necesario mecanismos técnicos que lo implementaran. Así se llega a la creación en el 2002 de la Comisión Nacional de Competencias y, desde la óptica del ordenamiento presupuestal, se emite la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Pronto aparece la necesidad de realizar reformas a la normativa de desarrollo local: en 2004 se produce la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Con la Constitución del 2008, el régimen subnacional consolida su estructura y adquiere una orientación nueva. En su Título V se recogen las bases de la organización territorial del Estado, a partir de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD, y su Artículo 238 establece: *“Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”*. Más adelante, el texto constitucional establece que: *“Por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”* (Art. 242). Antes, el artículo 239 había advertido que el funcio-

namiento de los gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la correspondiente Ley, algo que se produce en 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Ese mismo año se promulga otro Código, el de Planificación y Finanzas Públicas (COPEP), que determina el complemento necesario para desarrollar la descentralización financiera.

Se consolida un modelo que sustituye al proceso voluntario con diversidad de fórmulas competenciales, por otro obligatorio con competencias por nivel de gobierno, haciendo del Consejo Nacional de Competencias un órgano rector que impulse el proceso institucional. A eso responde la elaboración en 2012 del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. La Constitución de 2008 también establece la base de la financiación de los GAD. En su artículo 271 establece que se transfiera a los GAD: “al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público”. Posteriormente, el COOTAD y el COPEP determinan finalmente como deben operar las dos fuentes de ingresos de los GAD: la referida a los ingresos propios y la que proviene de las Transferencias del Presupuesto General del Estado. Entre los primeros cabe distinguir los procedentes del régimen tributario local (impuestos, tasas, etc.) de los no tributarios (venta de activos, recuperación de inversiones, multas, etc.), que también quedan normados según los mencionados códigos. Respecto de las transferencias, tres son sus fuentes principales: transferencias por legislación para la equidad territorial (15%), las que se destinan a financiar las nuevas competencias y las que proceden de las rentas producidas por las actividades extractivas. Y la distribución entre los distintos tipos de GAD es la siguiente: 27% para los gobiernos provinciales, 67% para los municipales y el 6% para las parroquias rurales. Y eso significaba en 2011 que a los GAD provinciales llegaban 604 millones de dólares, a los municipales 1.500 millones y 134 a los gobiernos parroquiales. Desde luego, la evolución de las transferencias ha

sido progresivamente creciente desde el comienzo del presente siglo: entre el 2000 y el 2007 prácticamente se duplicaron y entre ese año y el 2014 volvieron a duplicarse. Según el Ministerio de Finanzas el aumento entre el 2010 y el 2015 ha sido sustantivo.

EVOLUCIÓN DE LAS TRASFERENCIAS HACIA LOS GAD, SEGÚN TIPO

Tipo de GAD	2010	2015	Crecimiento %
Provinciales (27%)	553	878	37,2
Municipales (67%)	1.464	2.179	32,8
Parroquiales (6%)	106	195	45,1
TOTAL GAD	2.123	3.253	34,7

Fuente: Ministerio de Finanzas

Estos recursos se dirigen hacia una cantidad apreciable de GAD, puesto que Ecuador está compuesto por 24 provincias, 221 cantones municipales y más de 800 parroquias rurales (es decir, en torno a 1050 GAD). Lo que, por otra parte, indica que el promedio de recursos anuales que llega a las parroquias es bastante reducido: no llega a 250 mil dólares. Eso es importante si se tiene en cuenta que en las parroquias rurales la población indígena tiene más oportunidad de acceder a la toma de decisiones.

En este contexto, es importante recordar que, según la nueva Constitución, las comunidades indígenas pueden formar GAD en régimen especial, a través de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Tales circunscripciones surgieron de la Constitución de 1998, aunque su regulación no quedó definida. En la nueva Constitución se retoman y se reconocen en términos generales como fuente de un tipo especial de GAD. Sin embargo, la regulación que hace después el COOTAD implica que las CTI sólo pueden erigirse a través de los GAD existentes, principalmente desde una parroquia o una suma de ellas. Es decir, en

una determinada parroquia, mayoritariamente poblada por indígenas, ellos pueden decidir, mediante votación cualificada (dos tercios) que se constituyen en CTI para poder recibir así de forma directa los recursos de la descentralización y adquirir la autonomía administrativa y política que la Constitución y el COOTAD otorga a los GAD parroquiales. Esa circunstancia ha provocado una discusión en las organizaciones indígenas, por cuanto muchas de ellas consideran que al constituirse en GAD públicos, las CTI deberían atenerse excesivamente a los parámetros estatales, sobre todo en cuanto al control del uso de los recursos. De hecho, después de varias iniciativas, todavía no hay ninguna CTI formalmente constituida en Ecuador. Por lo cual, las poblaciones indígenas reciben aún los recursos de la descentralización, a través de la intermediación de los GAD provinciales, municipales o parroquiales. Y resulta imposible saber en qué medida esto sucede realmente.

Examen del efecto sobre los PPII de las actuaciones de los gobiernos locales

Como se observó al analizar este mecanismo de traslado indirecto de recursos públicos hacia los PPII en Ecuador, existen problemas de funcionamiento interno del mecanismo que reducen el impacto hacia los GAD provinciales y parroquiales, que constituyen precisamente el espacio donde la población indígena tiene más presencia y/o incidencia. Un problema básico de partida se refiere a la excesiva fragmentación administrativa y política del Ecuador donde existen 24 provincias, 221 cantones municipales y más de 800 parroquias rurales (es decir, en torno a 1050 GAD). Lo que, por otra parte, supone que el promedio de recursos anuales que llega a las parroquias es bastante reducido, ya que la normativa vigente les concede sólo el 6% de los recursos que se trasladan desde el presupuesto estatal (en torno a 195 millones de dólares en 2015).

El hecho de que hasta el momento (julio 2016) no se haya constituido ninguna CTI y los pueblos indígenas permanecen funcionando con sus propias asociaciones comunitarias, con sus organismos y representantes legales, reconocidos por la Administración Pública para

actuaciones contractuales (Socio Bosque, Ecuador Estratégico, Ministerios, etc.), implica que los recursos que proceden del proceso de descentralización en el Ecuador sólo llegan a los pueblos indígenas por intermedio de los GAD locales, principalmente parroquiales y provinciales.

Ese traslado de recursos sucede mediante dos modalidades. Una vía tiene lugar cuando la población indígena ha conseguido acceder al gobierno parroquial o tiene mucha incidencia sobre el mismo, y entonces logra incorporar en los planes de desarrollo parroquial asuntos que reivindican. Otra situación se da cuando el GAD local está en manos de partidos o población mestiza, que no toma en consideración las demandas indígenas. En el primer caso los recursos de la descentralización llegan más directamente a los PPII que en el segundo. Pero es necesario subrayar que en ambos casos las cantidades que llegan a las parroquias son reducidas. En suma, este mecanismo indirecto de traslado de recursos públicos hacia los PPII no resulta muy sustantivo y suele estar mediado por diversos factores, con frecuencia de carácter político. Todavía se mantiene el debate sobre si la constitución de CTI podría alterar las presentes circunstancias.

f) La recepción de las rentas procedentes de las actividades extractivas

La actividad extractiva ha sido parte de la matriz productiva del Ecuador desde antes de la Colonia y continuó siéndolo con el nacimiento de la República. Sin embargo, con la llegada del siglo XX, dicha actividad integra dos componentes fundamentales: la minería y la explotación de hidrocarburos. Ambos aspectos han procurado rentas al Estado ecuatoriano y de manera mucho más desigual a las poblaciones que habitaban el entorno de los yacimientos.

Desde las primeras normas sobre el desarrollo de la minería en la primera mitad del siglo XX, se fueron apreciando las diferencias entre las distintas modalidades mineras, tanto según su tamaño, como según su forma de explotación (de subsuelo, a cielo abierto, etc.). La actividad minera fue creciendo tanto en su producción

como respecto del impacto en la ocupación, si bien su peso relativo sobre el PIB y el comercio exterior decreció entre los cincuenta y los sesenta, cuando Ecuador se convirtió en el primer exportador de banano de la región. Pero desde los años setenta, el crecimiento de la actividad minera retomó su impulso, sobre todo mediante la minería artesanal e informal, sin intervención del Estado y sin control ambiental. En 1974 se aprobó la Ley de Fomento Minero que impulsaba la pequeña minería (definida como aquella que no sobrepasara las mil quinientas toneladas de mineral extraído). En la década siguiente, los ochenta, la minería mediana también retoma su impulso en Ecuador. Aparecieron empresas externas como Newmont, Río Tinto Zinc, Placer Dome, Echo Bay, Goldfields, que buscaban nuevos depósitos de minerales (oro, plata, zinc, cobre, etc.). En 1985 se emite la Ley de Minería, que incluye pago de patentes y regalías sobre producción. Para ese entonces los efectos más visibles de la afectación del ambiente ya producían malestar en las comunidades campesinas, especialmente en la Sierra. Así, bajo el Gobierno de Rodrigo Borja se dicta en 1991 una nueva Ley de Minería, que incorpora algunas condiciones ambientales que deben tomar en cuenta las explotaciones mineras. Sin embargo, durante los años noventa la pequeña minería, sobre todo del oro, continúa su expansión, con un doble efecto: seguir afectando el medio ambiente y siendo una fuente de empleo importante.

Varios pueblos indígenas de las nacionalidades Shuar y Kichwa, se manifestaron abiertamente contra la actividad minera durante estos años. En este contexto, se reforma la Ley de Minería en el 2000 y se emite finalmente el Reglamento de la Ley al año siguiente. La concesión de explotaciones mineras se acelera con algunas condiciones ambientales, pero todavía poco reguladas.

Mientras se desarrollaba el proceso constituyente de 2008, se plantearon algunos asuntos urgentes sobre los que se emitió una serie de mandatos. El Mandato Sexto se dedicó precisamente a la minería. Según la información estadística en manos de la Asamblea Nacional, en ese momento habían 3.298 concesiones

que abarcaban 2 millones 300 mil hectáreas, lo que significaba que un 12% del territorio ecuatoriano estaba concesionado por empresas dedicadas a la explotación minera. El Mandato Minero, norma sucinta (sólo 12 artículos), dejó sin efecto todas las concesiones que: a) no hubieran realizado inversiones en la explotación, b) tuvieran pendientes obligaciones con el Estado o c) afectaran las áreas protegidas. Algo que significaba la suspensión de cerca del 80% de las concesiones mineras. En ese mismo Mandato se daba un plazo de 180 días para aprobar una nueva Ley de Minería.

Posteriormente, en el texto de la Constitución, se retomó el tema de las concesiones mineras, estableciendo una base para la relación público-privada. En su artículo 408 se consolida la propiedad pública de los recursos: *“Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución”*. Pero además se estipula que *“El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota”*.

Establecida esta base constitucional, al año siguiente (2009) se emitió una nueva Ley de Minería que ordenaba el sector y otorgaba mayor seguridad jurídica a las inversiones mineras. La nueva Ley sustituía así la anterior (del 91) con todas sus reformas ulteriores y los reglamentos correspondientes. Respecto de la suspensión de las concesiones realizada por el Mandato Minero, la Ley daba 120 días para registrar el expediente de las que no fueron suspendidas por el Mandato y respecto al resto les otorgaba un año para ponerse a derecho. Ello significó la reanudación de las actividades de una parte importante de las antiguas concesiones.

Ahora bien, esta nueva Ley de Minería provocó el rechazo de organizaciones ambientalistas e indígenas. Meses después de su aprobación, la CONAIE, apoyada por organizaciones ambientales, proponía un recurso de inconstitucionalidad respecto de la mencionada Ley. Según la organización indígena, la ley violaba: a) el derecho a la Consulta Previa prelegislativa de las nacionalidades indígenas; b) el principio de división y jerarquía de las leyes (al modificar espíritu y letra del Mandato Minero); c) el derecho a los territorios de las nacionalidades indígenas; d) a la obligación de los concesionarios sobre clases de servidumbres; e) el derecho a la Consulta Previa de las comunidades directamente afectadas; f) el principio de excepcionalidad de las actividades privadas en sectores estratégicos. Se iniciaba así, en torno a la normativa sobre minería, un conflicto de larga duración.

En 2013, el Gobierno impulsó una reforma de aspectos sensibles de la nueva Ley de Minería. La reforma establece prerequisites para iniciar una explotación, así como define la Licencia Ambiental, y modifica la estipulación de rentas y regalías. El texto reformativo establece: *“Los beneficios económicos para el Estado estarán sujetos a lo establecido en el artículo 408 de la Constitución de la República; es decir, que el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto no menor a los del concesionario que los explota. Para este efecto el concesionario minero deberá pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios, no menor al 5% sobre las ventas y, para el caso del oro, cobre y plata, no mayor al 8%, adicional al pago correspondiente del impuesto a la renta; del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado conforme esta Ley; del impuesto sobre los ingresos extraordinarios; y, del impuesto al valor agregado determinado en la normativa tributaria vigente. La evasión del pago de regalías, será causal de caducidad, sin perjuicio de los efectos civiles y penales a que diere lugar”*. Más adelante se refiere a la pequeña minería: *“Los titulares de derechos mineros de pequeña minería, pagarán por concepto de regalías, el 3% de las ventas del mineral principal y los mi-*

nerales secundarios, tomando como referencia los estándares del mercado internacional”.

Además de modificar el ingreso por regalías, la reforma norma también su gasto: *“El 60% de la regalía será destinado para proyectos de inversión social prioritariamente para cubrir necesidades básicas insatisfechas y desarrollo territorial o productivo, a través del Gobierno Nacional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que se efectúen los desembolsos. Cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje correspondería a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. Estos recursos serán distribuidos priorizando las necesidades de las comunidades que se encuentran en áreas de influencia afectadas directamente por la actividad minera”.* Pese a estos cambios, la reforma no fue aceptada por las organizaciones indígenas, que cuestionan el efecto de la actividad minera sobre los territorios y reclaman el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas afectadas.

El otro componente importante de las actividades extractivas, la explotación hidrocarburífera, también presenta una evolución problemática en el país. Desde el inicio del auge petrolero en 1972 la importancia de su peso en la economía ha crecido constantemente: si en 1972 representaba en torno al 2% del PIB, para 2008 llegaba a suponer el 20%. Y el crecimiento del Ecuador se mostraba cada vez más sensible a las alteraciones en los precios del crudo. Durante los años noventa, con el precio del crudo a la baja, entre 13 y 18 dólares el barril, el crecimiento del PIB ecuatoriano osciló entre el 1% y el 4%, hasta llegar al 2000, cuando el precio cayó a los 6 dólares y se produjo la crisis bancaria. Después de años de rondas sucesivas de concesiones petroleras, se evidenciaron dos problemas importantes: el costoso traslado del crudo hacia la Costa para su exportación y el hecho de que, al carecer de capacidades de refino, la gran mayoría de los ingresos por venta del crudo debían luego emplearse en comprar combustibles de uso. En

el año 2003 se buscó resolver el primer problema con la entrada en operación del Oleoducto de Crudos Pesados, con una capacidad de 300.000 barriles. Por otra parte, el precio internacional del crudo comenzó a elevarse, primero lentamente y luego aceleradamente. Así, en 2008 el precio del barril superaba los 100 dólares. En cifras totales tan elevadas, los reducidos márgenes de ganancia (entre venta de crudo y compra de refinado) comenzaron a suponer cantidades absolutas apreciables.

Con la llegada de Correa al Gobierno, la actividad hidrocarburífera se enmarca en el criterio general de que el Estado participa en el 50% de las ganancias de las explotaciones. Pero progresivamente, el Gobierno se inclinó hacia el modelo de prestación de servicios, que logró con algunas de las principales compañías (Repsol, Agip, Andes, Petroriental, etc.). Por otra parte, el Gobierno ha preferido reunir en el presupuesto nacional el conjunto de las rentas obtenidas de las actividades petroleras, disolviendo los fondos de reserva que se habían constituido hasta entonces. En efecto, desde el 1998 hasta el 2007 se establecieron una serie de fondos para tratar de evitar el impacto de las oscilaciones del precio internacional del barril de petróleo: el Fondo de Estabilización Petrolero (FEP), el FEIREP⁷, el FAC⁸ y finalmente el FEISEH⁹, que sustituyó al FEIREP en 2007. Ese año el saldo positivo de los fondos era de 3.193 millones de dólares. Sin embargo, el mantenimiento del alto precio del crudo inclinó en 2009 a la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado, que eliminó los fondos de reserva e incorporó todos los recursos en el Presupuesto General del Estado. Algo que significaba el uso inmediato de tales recursos, pero también exponer directamente el Presupuesto a las oscilaciones de los precios del petróleo (como se ha producido desde el 2014).

En los primeros siete años de gobierno de Ra-

7 Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).

8 Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC).

9 Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH).

fael Correa, las altas rentas petroleras permitieron un gasto público apreciable, elevando sensiblemente la deuda pública, mientras las reservas internacionales se mantenían bajas. Esta situación ha provocado críticas en diversas fuentes, que aseguran que los recursos obtenidos en los ocho años del gobierno actual representan un monto similar al obtenido durante los 28 años anteriores, sin que el Estado posea ahora fondos que encajen la caída del precio del crudo. Cuando se indaga el destino de esas altas rentas petroleras, puede apreciarse que el Estado, mediante el gasto presupuestario, ha destinado –como se examinó– los recursos hacia las obras de infraestructura y en menor medida hacia programas sociales de impacto, incluyendo el traslado de recursos directamente hacia los pueblos indígenas y los gobiernos parroquiales situados en torno a los yacimientos petroleros.

Desempeño de las actividades extractivas como mecanismo de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas

El examen de la situación actual del desempeño de este mecanismo de traslado de recursos hacia los PPII debe partir del reciente proceso de ordenamiento de los sectores minero y petrolero impulsado desde la Constitución del 2008. Puede afirmarse que durante este proceso se han buscado dos objetivos principales: por un lado, ordenar efectivamente el desarrollo de estas actividades extractivas, y por el otro, situarlas claramente bajo control del Estado, incluyendo todo lo referido a la entrega de regalías a la población circundante. Es decir, en la actualidad la concesión de explotaciones se encuentra más regulada, así como las formas de compensación de las industrias a las comunidades afectadas, pero todo eso pasa de forma más estricta por las decisiones de Gobierno.

Según la entidad que organizó la consulta, la Subsecretaría de Hidrocarburos, se trató de una consulta masiva, que incorporó a dirigentes de todas las nacionalidades y GAD parroquiales de las provincias mencionadas. Organizaciones indígenas y ambientalistas contrastaron esa información y señalaron que

sólo se había consultado al 7% de la población afectada y al 39% de los organismos de dirección de las nacionalidades indígenas. Sin embargo, lo que la Subsecretaría demostró, con la correspondiente documentación contractual, fue que la inversión de 115 millones de dólares se repartió entre autoridades de los GAD parroquiales, así como representantes de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, asentados en el área de influencia de los 13 bloques petroleros. Es decir, las observaciones que se han realizado sobre la naturaleza inadecuada de la Consulta Previa podrían tener fundamento, pero también hay evidencia de que un sector apreciable de las comunidades y los representantes indígenas de las diferentes nacionalidades firmaron Actas de Compromiso con el Gobierno para dirigir recursos hacia sus pueblos. Esta dicotomía se ha planteado en otras áreas del país, mostrando la divergencia existente entre los PPII.

Por otro lado, el aumento del gasto público enfrenta en la actualidad el cambio de tendencia económica, con el agotamiento del auge de las materias primas. Esto condujo al gobierno de Correa hacia el endeudamiento, principalmente a través de los bancos chinos. En el caso del petróleo, la responsabilidad del Gobierno es mayor por cuanto decidió liquidar los fondos de reserva existentes para compensar las oscilaciones del precio del crudo, por lo que debe enfrentar el impacto a presupuesto descubierto (hay que recordar que en 2008 el precio del barril superaba los 100 dólares y en la actualidad -2016- se sitúa sobre los 45 dólares).

La derivación de las rentas por actividades extractivas hacia los GAD subnacionales establecidas por ley (generalmente en porcentajes) sufren en esta coyuntura una reducción en cifras absolutas, que están motivando reclamaciones de los territorios, en manos de la oposición a Correa (tras los resultados de las elecciones locales del pasado año). En este contexto, existen varias iniciativas para modificar la normativa vigente que distribuye hacia los territorios las rentas procedentes de actividades extractivas.

Respecto de las explotaciones petroleras, hay

varias propuestas de modificación de la Ley 010 que se refiere a la región amazónica. Dichas propuestas pretenden la elevación de la cuota de un dólar por barril a tres o a seis dólares, de los que se obtengan en la Amazonía y se comercialicen en los mercados interno o externo. Estas peticiones han sido respondidas por el Presidente de forma contundente: no permitirá la reforma de la Ley 010 si no obtiene antes el acuerdo por escrito de los GAD de toda la región. “Yo reformo la Ley 010 si todos los gobiernos locales apoyan la explotación minera y petrolera” afirmó en una de sus transmisiones sabatinas. Esta situación mantiene una fuerte tensión entre el Gobierno central y una buena parte de los GAD en la región amazónica.

En este contexto, las relaciones con las organizaciones indígenas han atravesado conflictos significativos. Desde la demanda constitucional de CONAIE¹⁰ en 2009, pasando por el conflicto sobre la explotación petrolera del parque Yasuní, hasta la marcha sobre Quito del 2015, el conflicto socioambiental en Ecuador ha tenido como protagonistas enfrentados al movimiento indígena y el gobierno de Correa. Sin embargo, ello no ha impedido que el Gobierno impulsara procesos de negociación local con comunidades indígenas, en casos importantes usando el formato de la Consulta Previa, aunque ello haya provocado fuertes críticas desde las organizaciones indígenas y el movimiento ambientalista, por considerar que se trastocaba el procedimiento correcto de la Consulta Previa.

En suma, una vez eliminada la fórmula desregulada y de trato directo entre las empresas extractivas y las comunidades indígenas, el Estado ha dado cauce al traslado de recursos de esas actividades hacia los PPII de forma regimentada y bajo su control. Eso ha provocado conflictos con organizaciones regionales y nacionales (CONAIE), al tiempo que negociaciones locales donde las comunidades indígenas han firmado contratos de diverso plazo. Por tanto, puede considerarse que este mecanismo reúne formas directas e indirectas de traslado de recursos públicos hacia los PPII, pero

siempre desde el Estado o bajo su control. De esta forma, las comunidades tienen más probabilidades de recibir estos ingresos, por vía directa o indirecta, cuanto más proclive sean a las decisiones gubernamentales sobre actividades extractivas. Algo que el presidente Correa ya ha dejado claro públicamente.

¹⁰ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Conclusiones



Foto: Mujeres indígenas del Pueblo Shuar, Amazonía del Ecuador.
© 2010 Oliver Hölcke

4. Conclusiones

En la actual situación del Ecuador, la realización de un balance sobre los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII requiere de una puesta en contexto, especialmente en lo que se refiere a la relación conflictiva del Gobierno con el movimiento indígena. Sobre este plano se establecerán algunas conclusiones generales. Seguidamente, se mencionarán las conclusiones específicas referidas a los mecanismos identificados en este informe.

4.1. Conclusiones generales

El marco general que muestra la situación de los PPII en Ecuador aparece determinado por una relación conflictiva entre el Gobierno del Presidente Correa y las organizaciones nacionales indígenas. A mediados de agosto de 2015 tuvo lugar la Marcha Indígena hacia Quito, para manifestarse –según los convocantes– contra las propuestas del presidente Correa de reformar la Constitución y poder reelegirse de forma indefinida, y por el trato irrespetuoso del mandatario hacia las organizaciones indígenas y en especial para con la CONAIE. Los disturbios producidos en la capital esos días reflejan fielmente el conflicto existente entre el gobierno de Correa y los sectores más organizados del movimiento indígena ecuatoriano.

Ya se mencionó como la amplia alianza que puso fin al cuadro de inestabilidad política aguda y dio paso al cambio constitucional de 2008, tuvo corta duración, sobre todo en lo que se refiere al movimiento indígena. La participación durante pocos meses de varios representantes indígenas en el primer Gobierno de Correa, fue pronto sustituida por una oposición creciente al Gobierno de Alianza País, que ha llegado a adquirir una acritud notable que, como se vio con la Marcha Indígena sobre Quito, muestra un horizonte de fuertes conflictos.

Las fuentes consultadas señalan como causas de este conflicto creciente las profundas divergencias que han aparecido tanto en el plano del sistema político como del desarrollo económico. En cuanto al sistema político, con la nueva perspectiva constitucional parecía ha-

berse logrado un punto de equilibrio entre el regreso del Estado, de lo público, (frente a la propuesta privatizadora del neoliberalismo) y el desarrollo de la democracia ciudadana, donde la sociedad civil mantenía su autonomía y se creaba ciudadanía mediante nuevos cauces de participación. Sin embargo, pronto se evidenció que el nuevo presidente optaba por la supremacía de lo primero sobre lo segundo, especialmente desde la conclusión del proceso constituyente. Sobre la base de ese hiperpresidencialismo que busca representar la voluntad general de una ciudadanía abstracta, Rafael Correa se muestra progresivamente reacio a los espacios de debate y disenso con la oposición, al tiempo que acentúa el control gubernamental sobre otras instituciones públicas y privadas (los casos más evidentes refieren al poder judicial y los medios de comunicación). En este contexto, ha resuelto su relación con la ciudadanía mediante una ofensiva comunicacional. En 2009 utilizó 721 horas de publicidad pagada y por dos años emitió cadenas nacionales semanales, donde se mostraba a Correa dando cuenta de las realizaciones de su Gobierno. Después estructuró la modalidad de los “enlaces ciudadanos”, que se transmiten, normalmente cada sábado, por la radio y la televisión pública, incluyendo los medios expropiados a los empresarios privados. En estos “enlaces” Correa explica, desde un lugar previamente elegido, las razones políticas y técnicas de sus decisiones, sin actores que las discutan. Sus excesos de carácter, que no se ven como un insumo positivo, le llevan a maltratar desde esa tribuna a sus opositores, sobre todo a sus antiguos aliados, entre los que se encuentran los representantes indígenas. En concreto, Correa manifestó públicamente que no reconoce a la CONAIE como representante del movimiento organizado de los pueblos indígenas.

Como señalan varias fuentes consultadas, esta concentración de referencia política en el Presidente Correa, contrasta notablemente con lo previsto en la Constitución acerca del poder ciudadano basado en la organización de la participación ciudadana. Luego de consignar este derecho en el texto constitucional de 2008, el Gobierno de Correa impulsó la aprobación de una serie de leyes que lo de-

sarrollaban. En junio de 2009 se aprobó la Ley Electoral -llamada enfáticamente Código de la Democracia- donde se incluye una referencia a la participación ciudadana; seguidamente (septiembre 2009) se aprobó la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; luego (enero 2010) se emitió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En principio, así quedaba establecido respaldo legal al sistema de participación ciudadana.

Sin embargo, tal entramado normativo pronto se puso a prueba con algunos intentos de su aplicación. Quizás el más importante tuvo lugar con motivo de la consulta sobre la posibilidad de rechazar la explotación de los yacimientos petroleros en el Parque Nacional de Yasuní. Desde el principio, en 2014, quienes proponían la consulta (organización Yasunidos) tuvieron que enfrentar problemas de implementación: los partidarios del Gobierno (reunidos en Amazonía Vive) impulsaron una consulta paralela, además de lanzar una campaña de desprestigio de la organización convocante. Cuando finalmente Yasunidos consiguió sobradamente la cantidad de firmas requeridas por la norma (5% del padrón electoral) y las entregaron al Consejo Nacional Electoral, comenzó un proceso lento de invalidación de las 757.622 firmas entregadas (Martínez, E. 2014). Una primera selección descartó un grupo importante de firmas por razones formales (diferentes tipos de papel, baja calidad del escaneo de las cédulas, etc.), con lo que la revisión efectiva quedó referida a 599.103 firmas, que todavía cubrían el 5% reglamentario. Pero posteriormente el Consejo Nacional Electoral desechó otras 206.504 por razones no especificadas y comunicó a la entidad proponente (Yasunidos) que el total de sus firmas no alcanzaba el 5%. Varias entidades sociales y académicas acusaron al Gobierno de haber propiciado un fraude y Yasunidos presentó una apelación al Tribunal Contencioso Electoral, el cual la rechazó por estar fuera de plazo. El caso quedó cerrado para el Tribunal. Yasunidos presentó una demanda por violación de derechos políticos contra el Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con las críticas existentes sobre el sistema de democracia directa y participación, durante el

trabajo de campo en Ecuador se optó por consultar al propio Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como órgano supremo en esta materia. Es importante señalar que el Consejo se instaló en 2010 en tanto Consejo de Transición y que hasta julio de 2015 no se ha elegido el cuerpo de consejeros propietarios: Presidente, Vicepresidente y cinco consejeros más, así como sus correspondientes suplentes. Según la fuente consultada, mientras duró el Consejo de Transición no se desarrolló una política proactiva para incrementar la participación ciudadana. El nuevo Consejo está elaborando un plan que busca el incremento de capacidades para ejercer dicha participación, que integra varios elementos: a) procesos de formación ciudadana; b) fortalecimiento de organizaciones sociales; c) regulación local de los sistemas de participación; d) impulso a la generación de auditorías. El propósito último es desarrollar un programa de creación de ciudadanía. Pero la reciente crisis con la Marcha Indígena introduce dudas sobre la confianza mutua necesaria para desarrollar ese tipo de programas; a menos que se integre sólo a los partidarios del Gobierno. La fuente aseguró que el programa pretendía convocar a toda ciudadana o ciudadano que estuviera dispuesto a hacerlo, sin discriminar por preferencia política. Sin embargo, hecha la consulta sobre cuál era la composición de las preferencias políticas en el Consejo superior de Participación, se confirmó que todos sus integrantes eran de Alianza País (el partido de Gobierno). Según su Ley creadora, la integración del Consejo se hace por concurso de méritos y la fuente informó que se habían hecho esfuerzos para que postularan personas no ligadas al partido de Gobierno, sin obtener resultados. Parece pues evidente que hay un problema de confianza y credibilidad, no sólo respecto del Consejo nacional sino del conjunto del sistema de participación, que hace inviable un programa de creación de ciudadanía no cautivo. Sobre todo si no se cuidan los aspectos simbólicos. Sucede que el Consejo Nacional de Participación está ubicado al interior del edificio de la Secretaría de la Gestión de la Política, cuyo propósito explícito es, como se recordará: *“Generar adhesión de la ciudadanía a la acción política del gobierno mediante una gestión,*

diálogo y comunicación directa, veraz, oportuna e incluyente". Otra fuente gubernamental fue más explícita y afirmó que era posible que, a causa de los ajustes presupuestarios, el Consejo de Participación fuera absorbido institucionalmente por la Secretaría de Gestión de la Política. En suma, todo indica que la reducción de los espacios de disenso, así como la acritud del debate con la oposición, van a consolidar el sistema de participación como una entidad gubernamental más (de apoyo al Gobierno). La fuente del Consejo señaló que la ruptura con la organización nacional CONAIE, es completa, puesto que ha sido descalificada desde la Presidencia cómo representante de los PPII ecuatorianos. Sin embargo, sostuvo que las relaciones políticas y económicas con las organizaciones indígenas de nivel local y con las comunidades sobre el territorio estaban avanzando satisfactoriamente.

Otro campo donde se manifiestan crecientes divergencias se refiere al modelo económico. La opción del presidente Correa por el modelo rentista de explotación de los recursos naturales implica continuos roces y conflictos abiertos de carácter socioambiental, en el que suelen estar implicados los pueblos indígenas. Una continua sucesión de episodios conflictivos por la concesión de explotaciones mineras y petroleras han conducido a enfrentamientos de amplia dimensión, como el sucedido con respecto de la decisión final del Presidente Correa de explotar los yacimientos petroleros en el Parque Nacional Yasuní. Estos conflictos, junto a la –ya mencionada- propuesta de Correa de reformar la Constitución para aprobar la reelección indefinida del presidente de la República, fueron la base programática de la Marcha Indígena hacia Quito.

Sin embargo, en noviembre de 2015, el propio Presidente anunció que la reforma constitucional sólo plantearía la reelección indefinida a partir de 2021, y que Rafael Correa no se presentaría como candidato a las elecciones del 2017. Fuentes consultadas opinan que el economista Correa sabe bien cuál será el clima económico de los próximos años y prefiere regresar al Gobierno en 2021. La oposición a Correa, que ahora incluye viejos partidos (conservadores) y nuevos (de centro y de iz-

quierda), entre los que se ubica el movimiento indígena Pachakutik, así como diversos movimientos sociales y sindicatos, prepara su participación en las próximas elecciones presidenciales (febrero de 2017).

4.2 Conclusiones específicas sobre los mecanismos identificados

En este contexto conflictivo se sitúa el balance del desempeño de los mecanismos identificados de traslado de recursos públicos hacia los PPII en el Ecuador. Como se mostró, el único mecanismo directo previsto en la planificación nacional, la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (2013-2017) no ha conseguido ponerse en marcha y a fines de 2015 no ha tenido efecto alguno sobre la población indígena ecuatoriana. En cuanto a los mecanismos indirectos, el balance es el siguiente:

- **Acciones estratégicas.-** Esta modalidad de intervenciones de alta concentración inversora (Ecuador Estratégico, Agenda Amazónica, Hombro con Hombro, etc.) enfrenta un horizonte complicado, provocado por la reducción de los ingresos, que les afecta directamente. En algunos casos, como ha sucedido en la Amazonía con Ecuador Estratégico, ello ha significado el abandono de planes y proyectos de alguna amplitud. En otros, el recorte de las inversiones está reduciendo el alcance de los objetivos que tales actuaciones estratégicas pretendían. Tal cosa significará una reducción del efecto indirecto que estas acciones tenían en tanto traslado indirecto de recursos hacia los pueblos indígenas. Siempre recordando que los propósitos de tales actuaciones se refirieron desde el comienzo a los territorios (donde hay actividades extractivas, necesidades agrícolas muy sentidas, etc.) y no a los pueblos indígenas directamente, incluso si, en su proceso de implementación, se producen negociaciones específicas con dichos pueblos y nacionalidades indígenas.
- **Participación en la protección ambiental.-** Canalizada principalmente a través del programa Socio Bosque, se dirige funda-

mentalmente al logro del objetivo ambiental y no contempla de igual forma la protección de los derechos indígenas; además, en su operación no tiene incorporados criterios institucionales con pertinencia étnico cultural. Existe por tanto una división entre los pueblos indígenas respecto de este mecanismo: una parte (minoritaria pero no insignificante) lo utiliza como medio de obtención de recursos y tiene una percepción relativamente positiva del mismo, mientras otros sectores, bien porque no tienen suficiente capacidad de gestión, o porque rechazan el planteamiento normativo y político del programa Socio Bosque y, en general, de la política ambiental del Gobierno, no participan ni son beneficiados directamente de este instrumento de traslado de recursos públicos.

- **Impacto de los programas sociales generales.-** El incremento de la inversión social y la ampliación de programas contra la pobreza (Bono de Desarrollo Humano, etc.) afectaron positivamente a la población indígena en extrema pobreza, sobre todo en la Sierra y en la Costa, pese a que sus condicionalidades laxas les hacen mantener una tendencia asistencial, provocando una movilidad social de corto recorrido, lo que aumenta el riesgo de retrocesos ante coyunturas económicas negativas. Algo que afectará principalmente a la población indígena beneficiaria. Por otra parte, las organizaciones indígenas señalan que los registros y mecanismos con que operan estos programas están diseñados sin enfoque intercultural, así como carecen de habilidades al respecto los equipos que los operan.
- **Efectos de la descentralización.-** Los recursos que proceden del proceso de descentralización sólo llegan a los pueblos indígenas por intermedio de los GAD locales, principalmente parroquiales y provinciales, ya que la constitución de CTI parece un camino cegado. Tales recursos llegan más directamente cuando los pueblos indígenas acceden al GAD o tienen verdadera incidencia sobre el mismo. Pero es necesario subrayar que en ambos casos las cantida-

des que llegan a las parroquias son reducidas y enfrentan un inmediato futuro de mayores recortes. En suma, este mecanismo indirecto de traslado de recursos públicos hacia los PPII no resulta muy sustantivo y suele estar mediado por diversos factores, con frecuencia de carácter político. Todavía se mantiene el debate sobre si la constitución de CTI podría alterar esta situación.

- **Recursos procedentes de actividades extractivas.-** Una vez eliminada la fórmula desregulada y de trato directo entre las empresas extractivas y las comunidades indígenas, el Estado ha dado cauce al traslado de recursos de esas actividades hacia los PPII de forma regimentada y bajo su control. Eso ha provocado conflictos con organizaciones regionales y nacionales (CONAIE), al tiempo que negociaciones locales donde las comunidades indígenas han firmado contratos de diversa magnitud. De esta forma, las comunidades tienen más probabilidades de recibir ingresos, por vía directa o indirecta, cuanto más proclive sean a las decisiones gubernamentales sobre actividades extractivas. Algo que el presidente Correa dejó claro públicamente. Lo que implica la existencia de una división de los pueblos indígenas frente a este mecanismo de traslado de recursos públicos.

Un análisis transversal del conjunto de los mecanismos identificados muestra algunos aspectos definidos: a) en general se trata de mecanismos indirectos, diseñados y ejecutados para la población indiferenciada de todo el país o de determinados territorios, sin incorporar criterios étnico culturales en sus componentes de operación (instructivos, equipos, etc.); b) lo anterior sucede porque las iniciativas de traslado directo de recursos hacia PPII no han logrado llevarse a la práctica, bien como parte de la planificación nacional (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos, 2013-2017) o CTI conformados como GAD especiales; c) sin embargo, en algunos casos, los programas generales (Socio Bosque, Agenda Amazónica, etc.) deben realizar negociaciones específicas con poblaciones indígenas y/o realizar contratos directos con pueblos y comunidades indígenas; d) por esta razón y por diver-

gencias más amplias, así como por capacidad de gestión, se aprecia una división marcada entre pueblos indígenas que reciben recursos públicos, por una u otra vía, y pueblos que los obtienen en una cantidad mucho menor o simplemente no los perciben; e) los mecanismos presentan una capacidad de impacto muy desigual, tanto por la cantidad de recursos que operan o las mediaciones que atraviesan (parece que el caso de los recursos procedentes de la descentralización es el menor impacto); f) las tensiones políticas existentes acentúan una diferencia de trato de parte del Gobierno entre quienes le apoyan y quienes no lo hacen, produciendo efectos de discrecionalidad y clientelismo político; asimismo se evidencia una relación intencional del Gobierno con las organizaciones de base y las comunidades indígenas y un rechazo político manifiesto de las organizaciones nacionales y especialmente la CONAIE.

Así, el horizonte de los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII aparece condicionado por dos coyunturas de cambio: la drástica reducción de ingresos fiscales, producida por el fin del auge de las materias primas en toda la región, y el curso de las relaciones entre Gobierno y pueblos indígenas, en el cuadro de la preparación de las elecciones presidenciales en enero de 2017 y los cambios constitucionales previos que se debaten a fines de 2015 de cara a las mencionadas elecciones.

Respecto del primer tema, la definición del presupuesto público para el próximo año indica la magnitud de los recortes que sufrirán los subsidios en 2016, incluyendo el Bono de Desarrollo Humano. Según el Ministerio de Finanzas, los subsidios previstos para el 2016 serán recortados a la mitad, situándose en torno a los tres mil millones de dólares. De esta forma, fue eliminado el subsidio de transporte interprovincial, se redujo la subvención a combustibles, se recortó apreciablemente la seguridad social y los Bonos de Desarrollo Humano. El rubro que más sufrirá el recorte será el de la seguridad social, que experimentará una reducción del 46% en 2016. La asignación para el pago de los bonos de Desarrollo Humano, a discapacidades y al adulto mayor también se

verá afectada: será en 2016 de USD 621,1 millones, unos 129 millones menos que en este año.

Pese a los recortes del gasto, el Estado incurrirá en un déficit público de alrededor de 6.600 millones de dólares, que sólo será posible cubrir acudiendo a la deuda. Una parte de esa deuda (unos 2.000 millones) procedería de la banca multilateral (BID, Banco Mundial), otra parte de los bancos de China (en torno a 1.500 millones) y luego se buscarán diversos mecanismos para financiar el resto (emisión de bonos, venta de activos, etc.). Según el Ministerio de Finanzas, estos mecanismos suplementarios no son de fácil acceso, dado el nivel de riesgo que presenta el país, cuyo PIB no crecerá en 2016. Ciertamente, este elevado nivel de riesgo también guarda relación con la supresión de los fondos de reserva realizada por el Gobierno de Correa, que obliga a enfrentar la caída del petróleo a presupuesto descubierto.

Este oscuro panorama económico afectará a no menos de los dos tercios de la población ecuatoriana, en condición de pobreza y de vulnerabilidad, tanto mediante la contracción de la economía como de los recortes de las políticas y subsidios ya mencionados. En este plano es importante recordar que el 75% de los ingresos de las familias pobres siguen procediendo de su actividad laboral, mientras el resto procede de las políticas sociales, tanto universales como selectivas. Es decir, resulta previsible que esos ingresos laborales disminuyan conforme aumente el desempleo, la contención salarial y la contracción de la inversión. Consecuentemente tenderá a aumentar la pobreza en 2016, lo que indudablemente afectará directamente a la población indígena, sobre todo en la Costa y en la Sierra.

Recomendaciones



Foto: Mujer indígena Pueblo de Saraguro, Loja-Ecuador
© 2012 Oliver Hölcke

De las conclusiones generales obtenidas acerca del contexto surge la evidencia de que la disyuntiva estratégica que enfrenta Ecuador es la siguiente: desarrollo creciente del conflicto sociopolítico general y en particular entre el Gobierno y las organizaciones indígenas nacionales o bien encauzamiento de la situación hacia un diálogo político e intercultural. Ante esta disyuntiva, las recomendaciones de este informe se inscriben en la perspectiva de impulsar un incremento sustantivo del diálogo intercultural. En tal sentido, se hacen a continuación algunas recomendaciones para los distintos actores y para todos en general, así como respecto al funcionamiento específico de los mecanismos de traslado de recursos hacia los PPII

Una recomendación general refiere a la necesidad de propiciar espacios de concertación entre Gobierno, partidos y organizaciones indígenas para encarar pactos de Estado frente a la difícil coyuntura económica y política en curso. Para el caso de las relaciones entre los PPII y el Estado ecuatoriano sería recomendable estudiar el establecimiento de instancias de concertación específicas, al estilo de la Mesa Permanente de Concertación existente en Colombia.

En el contexto de este proceso de concertación sería recomendable que, de forma conjunta, se lograra un punto de equilibrio entre la integración ciudadana de los PPII en las políticas públicas generales y la necesidad de mantener todavía y durante el largo plazo una política específica dirigida a Pueblos Indígenas.

De igual forma, es altamente recomendable que las políticas públicas para PPII mantengan un doble objetivo: mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas y fortalecer su capacidad de autogobierno. Tener que elegir entre ambas cosas es una necesidad falsa. Los poderes públicos, la cooperación internacional y toda agencia que busque apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas deben tener este doble propósito.

Una recomendación dirigida a los poderes públicos y en especial al Gobierno detalla la necesidad de encarar las restricciones econó-

micas actuales de forma equilibrada, evitando así que los recortes presupuestarios afecten a los sectores sociales menos favorecidos, entre los que se encuentran los PPII. Sería recomendable que esta distribución equitativa de los recortes se concertara con las autoridades indígenas a todos los niveles, desde el local al nacional.

Las organizaciones indígenas, en especial la CONAIE, deberían formular un programa amplio para pueblos indígenas en orden a encarar la presente coyuntura de dificultades económicas y políticas, que sea entregado a todas fuerzas políticas que acudan a las elecciones presidenciales próximas (febrero de 2017).

En cuanto al funcionamiento de los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia PPII, sean éstos directos o indirectos, es posible hacer las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario evitar que los recursos que se trasladen hacia los PPII sean siempre de carácter etiquetado, a menos que se negocie entre los poderes públicos y las entidades indígenas, de tal forma que los recursos puedan ser gestionados por los PPII de acuerdo con sus propias prioridades.
2. Para la adecuada operación de los mecanismos es necesario que se incorporen criterios étnico culturales desde su diseño hasta implementación, incluyendo los equipos humanos que impulsen dicha operación.
3. El traslado de recursos públicos debe poseer controles efectivos para evitar problemas de corrupción, despilfarro o ineficacia. Sin embargo, el criterio general debe tener, en el caso de los PPII, procedimientos adecuados en términos étnico culturales. En otras palabras, el diálogo intercultural debe incluir el control y manejo de los recursos públicos que sean trasladados.

Bibliografía y fuentes consultadas



Foto: Danza indígena Pueblo Shuar. Amazonía del Ecuador
© 2012 Oliver Hoelcke

- Acosta, A. et al. **La restauración conservadora del correísmo**. Arcoiris Producción Gráfica. Quito. 2014.
- Acosta, Alberto. **Breve historia económica del Ecuador**. Corporación Editora Nacional. Quito. 2006.
- Andrade, Karen. **El papel del ECORAE en la Región Amazónica Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador**. Tesis para obtener Maestría. FLACSO. Quito. 2004.
- Ayala, Enrique. Resumen de historia del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Biblioteca General de Cultura. Corporación Editora Nacional. Quito. 2012.
- Ayala, Enrique. "Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador. Del Pasado a la situación actual.", en **Procesos. Revista de Historia no. 19**. Corporación Editora Nacional. Quito. 2003.
- Batalla, Hernán. "El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados", en **FORO, Revista de Derecho num.20**, UASB/CEN. Quito. 2013.
- Barragán, Lourdes. **Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina**. FAO. Santiago de Chile, 2008.
- Becker, Marc. **¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador**. FLACSO-Ecuador. Ediciones Abya Yala. Quito. 2015.
- Buendía, Raul y otros. **Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**. GIZ. Lima. 2011.
- Carrión, Fernando. **La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas**. FLACSO. Quito. 2007.
- 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.
- Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. **Cronología del levantamiento indígena y paro nacional de agosto de 2015**. CEDHU. Quito. 2015.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. **Guía y herramientas para la transversalización de la interculturalidad**. CPCCS. Diseño Probeta. Quito. 2015.
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017**. SENPLADES, CODENPE. El Telégrafo, Quito. 2014.
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. **Avances, estancamientos y retrocesos en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas (1990-2010)**. CODENPE, GIZ. Japdesign. Quito. 2011.
- CNC/SENPLADES. **Plan Nacional de Descentralización, 2013-2015**. SENPLADES. Quito. 2012.
- Chirif, Alberto. **Comparación de la normativa sobre territorios indígenas en los países andinos y de su implementación. Informe sobre Ecuador**. 2015. GIZ.
- Chirif, Alberto y García, Pedro. **Marcando territorio. Progresos y limitaciones en la titulación de**

territorios indígenas en la Amazonía. IWGIA. Copenhage. 2007.

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

CORDES. **Carta económica num. 7.** CORDES, Quito, 2015.

Dávalos, Javier. **El convenio del Programa Socio Bosque y las comunidades indígenas en Ecuador.** Amazon Watch. Quito. 2011.

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

Fontaine, Guillaume. **Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador.** FLACSO. Quito. 2003.

Freidenberg, Flavia y Alcántar, Manuel. **Cuestión regional y política en Ecuador. Partidos de vocación nacional y apoyo regional.** Universidad de Salamanca. 2001.

Defensoría del Pueblo. **Cuadernos para la interculturalidad Num. 3.** Defensoría. Quito. 2012.

Ecuador Estratégico. **Rendición de cuentas 2014.** Ecuador Estratégico. Quito. 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.

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

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

INEC. **Población que se autodefinió como indígena, según provincia de empadronamiento, nacionalidad y pueblo al que pertenece por sexo.** INEC. Quito. 2015.

Krainer, Anita y Mora, María Fernanda. **Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador.** FLACSO/GIZ. Quito. 2013.

Larrea, Carlos. **Petróleo o conservación en el Parque Yasuní: una opción histórica.** Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito. 2010.

Larrea, Carlos y otros. **Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador.** Ediciones Abya-Yala. Quito. 2007.

Martínez, Esperanza. (2014). **“Yasuní: democracia en extinción”.** En: **La restauración conservadora del correísmo.** Arcoiris Producción Gráfica. Quito. 2014.

Mazabanda, Carlos. **Consulta previa en la décimo primera ronda petrolera ¿Participación masiva de la ciudadanía?** Fundación Pachamama. Quito. 2013. Ministerio coordinador de Sectores Estratégicos. Industrias Estratégicas. Ministerio. Quito. 2015.

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

Minteguiaga, Analia. **“La política social del gobierno de Rafael Correa”.** En **La tendencia. Revista de análisis político un. 6.** ILDIS/FES. Quito. 2007.

Ministerio coordinador del sector social. **Informe intersectorial del sector social 2014**. Ministerio. Quito. 2015.

Ministerio del Ambiente. **Lineamientos de gestión para la conectividad con fines de conservación**. Ministerio. MANTHRA Comunicación integral. Quito. 2013.

Ministerio del Ambiente. **INFORME TÉCNICO N° MAE-PSB-PC-VC-002-2015. Reporte de Monitoreo de la Cobertura Vegetal en Áreas Socio Bosque**. Ministerio. Quito. 2015.

Ministerio del Ambiente. **Estrategia de sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**. Ministerio. Quito. 2015.

Ministerio del Ambiente. **Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador, 2012-2025**. Ministerio. Quito. 2012.

Ministerio del Ambiente. **Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de Brechas de Financiación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**. Ministerio. Quito. 2013.

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

Ministerio de Educación. **Modelo de Sistema de Educación Intercultural Bilingüe**. Ministerio. Quito. 2014.

Ministerio Coordinador del Patrimonio. **Nacionalidades y pueblos indígenas, y políticas interculturales en Ecuador. Una mirada desde la educación**. Ministerio/UNICEF. Quito. 2011.

Nahuel, Jorge (Ed.). **Los pueblos indígenas y las áreas protegidas por el pleno control de sus territorios**. De Bariloche a Barcelona. Althabe. Neuquén. 2009.

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.

Ortiz, Pablo. "El laberinto de la Autonomía Indígena en el Ecuador: las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Amazonía central. 2010-2012"., en **La autonomía indígena en América Latina**, León Zamosc (Coord.). UCSD. 2014.

Ospina, Pablo. "Radiografía de un remezón. Las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014". En: **La restauración conservadora del correísmo**. Arcoiris Producción Gráfica. Quito. 2014.

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.

Pachano, Simón. **Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador**. FLACSO. Quito. 2008.

Pásara, Luis. **Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana**. Dejusticia. Bogotá. 2014.

Redparques. **Áreas protegidas y pueblos indígenas. Un estudio de caso en Ecuador**. FAO/OAPN. Quito. 2007.

República del Ecuador. Constitución Política de la República del Estado de 1998; Constitución de la República del Ecuador de 2008, reformada en 2011; Ley Orgánica de los Consejos de los Consejos Nacionales para la Igualdad y su Reglamento (2014); Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico de 2004, con reforma del 2008; Ley de Descentralización y Participación Social (1997); Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales y su Reglamento (1997); Ley Reformatoria de la Ley 010 de distribución del 15% del Presupuesto (202); Ley Orgánica de Juntas Parroquiales (2000); Ley de creación de la Comisión Nacional de Competencias (2002); Ley Orgánica de Régimen Municipal (2004); Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (2010); Código Orgánico de Planificación y Finanzas (2010); Mandato Constituyente Minero (Num.6) (2008); Ley de

Minería (2009); Decreto Ejecutivo por el cual se aumenta el Bono de Desarrollo Humano a 50 dólares (2013); Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010); Ley Electoral, Código de la Democracia, (2009); Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009); Decreto Ejecutivo de creación de la Secretaría de Gestión de la Política (2013); Decreto Ejecutivo de Reglamento para Asignación de Recursos Proyectos de Inversión Social (2012); Decreto Ejecutivo de creación de Ecuador Estratégico (2011).

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

Saltos, Napoleón. **Las variaciones en el sistema de partidos en el Ecuador**. Fundación José Peralta. Quito. 2013.

Secretaría de Hidrocarburos. **Consulta Previa**. Resumen ejecutivo. Ronda Suroriente Ecuador. Secretaría de hidrocarburos/Ministerio del Ambiente. Quito. 2011.

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

SENPLADES. **Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)**. SENPLADES, Quito. 2010.

SENPLADES. **Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)**. SENPLADES, Quito. 2008.

Speiser, Sabine. **¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN? Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto**. GIZ. Quito. 2013.

Torre (de la), Carlos. “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”, en **Temas y debates num. 20**. FLACSO. Quito. 2010.

Valarezo, Galo y otros. **Una breve historia del espacio ecuatoriano**. IEEE. Quito. 2004.

Villavicencio, Arturo. “Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. Lecturas críticas”. En: **La restauración conservadora del correísmo**. Arcoiris Producción Gráfica. Quito. 2014.



Mujer Indígena de la Sierra/Ecuador
© 2012 Sylvia Reinhardt

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

INFORME SOBRE ECUADOR

**Enrique Gomáriz Moraga
2016**



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH