Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas

INFORME REGIONAL CONSOLIDADO

Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay

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:
Paisaje Lago San Pablo, Imbabura, Ecuador.
© Programa Regional ProIndígena

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

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

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

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

Foto: Jóvenes indígenas del pueblo Shuar, Amazonía del Ecuador
© Sylvia Reinhardt

ÍNDICE

Indígenas de la Amazonía de Colombia
© Alberto Chirif

Presentación 9

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe sobre Bolivia 10

1. Antecedentes y contexto 11
1.1. Características generales de los PPII de Bolivia 12
1.2. Marco legal e institucional 15
2. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los PPII 18
2.1. Antecedentes cercanos 18
2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad 18
2.2.1. Inversión pública del Gobierno Central 19
2.2.2. Inversiones de los gobiernos subnacionales 20
2.2.3. Posibles transferencias directas por vía de las Autonomías 21
2.2.4. Transferencias directas del Fondo Indígena 22
2.2.5. Transferencias por compensaciones directas (hidrocarburos y minería) 23
3. Examen del funcionamiento de los mecanismos actuales 24
3.1. Inversión pública del gobierno central 24
3.2. Inversiones de los gobiernos subnacionales 24
3.3. Posibles transferencias directas por vía de las Autonomías 25
3.4. Transferencias directas del Fondo Indígena 26
3.5. Transferencias por compensaciones directas (hidrocarburos y minería) 28
4. Conclusiones 29
5. Recomendaciones 33
6. Bibliografía y fuentes consultadas 35

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe sobre Colombia 37

1. Antecedentes y contexto 38
1.1. Características generales de los Pueblos Indígenas en Colombia 39
1.2. Marco legal e institucional 41

2. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los PPII 44
2.1. Antecedentes cercanos 44
2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad 46
a) Transferencias de redistribución territorial y regalías 47
b) Transferencias mediante la inversión pública del Gobierno Central 48
3. Principales retos en cuanto al funcionamiento de los mecanismos actuales 49
3.1. Modalidad de transferencias de redistribución territorial y regalías 49
3.2. Transferencias mediante la inversión pública del Gobierno Central 51
4. Balance general 54
5. Perspectivas 56
6. Bibliografía y fuentes consultadas 58

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe sobre Ecuador 60

1. Antecedentes y contexto 61
1.1. Características generales de los PPII del Ecuador 62
1.2. Marco legal e institucional 64
2. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los PPII 67
2.1. Antecedentes cercanos 67
2.2. Principales mecanismos existentes en la actualidad y su desempeño 69
a) La Agenda Nacional como mecanismo directo de traslado de recursos 69
b) Acciones de inversión pública concentrada (programas estratégicos) 73
c) Los PPII como agentes de protección del ambiente 80
d) Los PPII como beneficiarios de las políticas sociales generales 81
f) La recepción de rentas procedentes de las actividades extractivas 81
3. Conclusiones 92
3.1. Conclusiones generales 92
3.2. Conclusiones específicas sobre los mecanismos identificados 94

4. Recomendaciones 97

5. Bibliografía y fuentes consultadas 98

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe sobre Perú 102

1. Antecedentes y contexto 103

1.1. Características generales de los PPII en el Perú 104

1.2. Marco legal e institucional 106

2. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los PPII 108

2.1. Antecedentes cercanos 108

2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad 108

a) PPII como agentes de protección del ambiente 110

b) Como receptores de servicios y políticas sociales generales 113

c) Como beneficiarios de las políticas de descentralización 114

d) Como receptores de recursos procedentes de actividades extractivas 116

3. Examen del funcionamiento de los mecanismos actuales 118

3.1. PPII como agentes de protección del ambiente 118

3.2. Como receptores de servicios y políticas sociales generales 120

3.3. Como beneficiarios de las políticas de descentralización 123

3.4. Como receptores de recursos procedentes de actividades extractivas 124

4. Conclusiones 127

5 Recomendaciones 132

6. Bibliografía y fuentes consultadas 134

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe sobre Paraguay 137

1. Antecedentes y contexto 137

1.1. Características generales de los PPII del Paraguay 139

1.2. Marco legal e institucional 141

2. Mecanismos para canalizar recursos públicos hacia los PPII 143
2.1. Antecedentes cercanos 143
2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad 144
2.2.1. Mecanismos directos 144
A) Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) 144
B) La eventual creación de fondos específicos para PPII 146
2.2.2. Mecanismos indirectos 147
A) Políticas sociales gubernamentales 147
B) Traslado de recursos a los PPII desde los gobiernos subnacionales 151
C) Receptores de las políticas de producción agraria 152
D) Incorporación de los PPII a los sistemas de pago por protección ambiental 152
E) Recepción de rentas por actividades de producción de energía 153
3. Conclusiones 155
4. Recomendaciones 159
5. Abreviaciones 162
6. Bibliografía y fuentes consultadas 164

Mecanismos de transferencia de recursos públicos a pueblos y autoridades indígenas y análisis de su desempeño: Informe Regional Comparado 166

1. Presentación 167
2. Antecedentes y contexto 167
3. Características generales de los PPII en la región 170
4. Identificación de mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII y su desempeño 176
4.1. Antecedentes cercanos 176
4.2. Principales mecanismos directos identificados hoy en la región 178
a) Inclusión (negociada) en la inversión pública nacional 178
b) Inclusión en acciones estratégicas de alta concentración inversora 179
c) Fondos Indígenas 179
d) Posibilidad de transferencias a las eventuales Autonomías Indígenas 181

4.3. Mecanismos indirectos identificados en la región 183
a) Recursos obtenidos en tantos cogestores de la protección del ambiente 183
b) Recepción de recursos a través de las políticas sociales generales 185
c) Beneficiarios de las políticas y recursos de los gobiernos subnacionales 186
d) Receptores de recursos por regalías, cánones y dádivas por actividades extractivas 188
5. Conclusiones regionales 189
5.1. Balance en la región 189
5.2. Perspectivas regionales 193
6. Recomendaciones generales 196
7. Bibliografía y fuentes consultadas 199

Presentación

Este informe contiene un examen de los diversos mecanismos para transferir recursos públicos hacia los Pueblos Indígenas (PPII) en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, así como un análisis comparado a nivel regional sobre la existencia de tales mecanismos y su desempeño general.

Para describir la naturaleza y características de dichos mecanismos ha sido necesario reconocer el contexto nacional, 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 y la normativa vigente en esta materia. Por esa razón, los informes de cada país y el informe comparado comienzan con un examen de dicho contexto antes de identificar los mecanismos concretos existentes y valorar su desempeño. Una vez realizado este análisis, los informes se completan con un conjunto breve de conclusiones y recomendaciones que buscan hacer tanto un balance como señalar las perspectivas en el inmediato futuro.

Para recabar la información necesaria al respecto se ha realizado un ejercicio de diagnóstico, entre mayo de 2015 y febrero de 2016, basado en un trabajo de campo en cada uno de los países, durante tres semanas en promedio, en las que se ha entrevistado en torno a 25 informantes claves de distintos ámbitos (organizaciones indígenas, gubernamentales y de la sociedad civil), además de realizar una amplia revisión documental; teniendo como marco conceptual el que se refiere a los estándares internacionales en materia de derechos de los PPII (Convenio 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas, entre otros).

Con la información obtenida y analizada se pretende generar elementos de referencia para las autoridades indígenas y estatales acerca de cómo mejorar las políticas públicas dirigidas hacia los PPII. Ahora bien, es importante aclarar que este esfuerzo para identificar los mecanismos concretos de traslado de recursos hacia los PPII no debe entenderse como un análisis de políticas públicas a nivel nacional. Dado el debate y las distintas nociones del concepto de política pública existentes en cada país, en esta ocasión se ha preferido buscar la identificación de los mecanismos concretos, más allá de si estos pueden ser considerados una política pública o parte de ella. Pero puede afirmarse que el conocimiento de tales mecanismos y su desempeño han de contribuir a tener una imagen más ajustada de las políticas impulsadas para PPII en los países estudiados.

También es importante destacar que el examen de los mecanismos concretos incluye tanto aquellos que son dirigidos directamente hacia los PPII (denominados en el informe mecanismos directos), como aquellos que les pueden afectar o beneficiar, pero tienen propósitos y poblaciones diferentes a los PPII (mecanismos indirectos).

Enrique Gomáriz Moraga

INFORME SOBRE BOLIVIA

Foto: Totora Marka, Bolivia
CC: CONAIOC

1. Antecedentes y contexto

Bolivia es un Estado plurinacional que posee un territorio de 1.098.581 Km2, ubicado en el corazón de América del Sur, de carácter mediterráneo, desde que perdió su salida al Océano Pacífico en la guerra con Chile de 1879. Según su último censo (2012), tiene una población de 10.027.254 habitantes, lo que supone una densidad poblacional baja, de 9,13 habitantes por km2. De esa superficie, equivalente a unas 109.858.100 hectáreas, aproximadamente 48% (53.1 millones de has) son bosques nativos, según estimaciones de la organización Tierra. De acuerdo a su altitud, puede dividirse en la Región de Tierras Altas y la Región de Tierras Bajas. Las tierras altas contienen dos subregiones: los valles interandinos y el Altiplano. Mientras que las Tierras Bajas son bastante más diversas y comprenden ocho subregiones.

Los nueve departamentos en que está dividida políticamente Bolivia (Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando) tienen una extensión y una población muy diferente. Los más extensos son Santa Cruz y Beni (370.621 y 213.564 km2 cada uno) y los más poblados, según INE[1] para 2015, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba (con 3.004.951, 2.822.090 y 1.888.069 habitantes respectivamente). El proceso de urbanización ha sufrido en los últimos años una aceleración considerable: en 1990 el 52,4% de los habitantes de Bolivia residían en las ciudades, mientras esa cifra alcanzaba alrededor del 70% en el 2013 (una urbanización acelerada que ya había sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos en décadas anteriores).

La estructura productiva del país no ha variado sensiblemente desde 1980; en ese año, la agricultura inducía un 14,4% del PIB, la minería una proporción semejante de 13,6%, las industrias un 25,2% y el conjunto de los servicios (públicos y privados) un 46,8%. En el año 2013 la agricultura equivalía al 13,6%, la actividad extractiva a un 14,0%, las industrias a un 25,2% y el conjunto de los servicios al 47,1%. La modernización y urbanización son apenas satisfechas por una industria nacional débil y el uso del recurso a la importación. El modelo económico sigue así basado en la exportación primaria, extractiva principalmente (a la que se ha sumado la agroindustria) y una agricultura principalmente dirigida al mercado interno, sobre la base del campesinado establecido por la Reforma Agraria de 1953.

El peso de los servicios tampoco se ha modificado mucho en el tiempo. El gobierno de Morales profundizó este modelo, pero reorientando el uso de los recursos nacionales, nacionalizando el gas, el petróleo, los minerales y las telecomunicaciones. Con las rentas obtenidas por la explotación y venta de tales recursos, emprendió una serie de programas –universales y discrecionales- contra la pobreza, como el bono “Juanito Pinto” destinado a los escolares pobres, el denominado “Juana Azurduy de Padilla”, para madres de escasos recursos, la Renta Dignidad para los jubilados, y otros como “Evo cumple”, que tuvieron impacto en los indicadores sociales del país. Así, la ligera tendencia a la baja de la pobreza experimentada en años anteriores se aceleró: durante el primer quinquenio de este siglo la pobreza bajó cinco puntos (del 65% de la población en el 2000 al 60%, en el 2005), mientras en los cinco años siguientes descendió diez puntos (del 60% al 50%, en el 2010).

Ahora bien, este esquema rentista y distributivo ha profundizado algunos rasgos negativos del modelo productivo tradicional. Por ejemplo, las ya reducidas exportaciones manufactureras bolivianas han caído pronunciadamente: entre 2005 y 2014 se redujeron a la mitad. Según CEPAL[2], Bolivia ocupa actualmente el último lugar en la región en cuanto a exportaciones manufactureras; algo que acentúa la dependencia de las exportaciones en materias extractivas –al tiempo que crecen las importaciones de capital extranjero- para equilibrar el sector externo de la economía boliviana.

1 Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, INE: http://www.ine.gob.bo/

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), http://www.cepal.org/

1.1. Características generales de los PPII de Bolivia

En Bolivia se han identificado 36 pueblos indígenas, de los cuales al menos 13 están muy amenazados en su sobrevivencia física y cultural. El volumen poblacional de ese conjunto es difícil de estimar con precisión y depende de los procedimientos de registro e identificación. Según el censo de 2001 se identificaba como indígena un 62% de la población boliviana, mientras que en el censo de 2012 esa cifra se había reducido al 41%. Las consultas realizadas a este respecto coinciden en que esa enorme variación no se debe a un pronunciado cambio demográfico sino a problemas de identificación y pertenencia. Probablemente la cifra del censo del 2001 fuera incrementada por razones actitudinales, así como la del 2012 esté disminuida por la misma causa. En todo caso, la población indígena en Bolivia parece representar en torno a la mitad de la población y no puede considerarse de ninguna forma como una minoría étnica (como sucede, por ejemplo, en Colombia).

El mayor peso poblacional corresponde a los pueblos de idioma quechua (1.281.118 personas) y aymara (1.191.352), lo que supone, entre ambos, un 88,1% del total de la población indígena boliviana, según el último censo (un 90,1% según el censo del 2001). Esto representa una distribución muy desigual de esa población por el territorio del país: quechuas y aymaras se han situado históricamente en las Tierras Altas, mientras casi la totalidad del resto de los pueblos se ubican en las Tierras Bajas, lo que suponía en 2012 que esos pueblos (de las tierras bajas) sumaran 325.949 personas, es decir, representaran un 11,6% del total de la población indígena. Los pueblos más numerosos de las tierras bajas son el Guaraní (81.197), el Chiquitano (112.218) y el Mojeño (46.336 personas).

El reciente proceso de urbanización también ha afectado a la población indígena. Para tener datos precisos al respecto hay que esperar a que las autoridades permitan publicar los datos poblacionales del Censo de 2012. Pero parece ser algo extendido el fenómeno de la doble residencia indígena: una parte de la población indígena ha emigrado a las ciudades sin abandonar su pertenencia al lugar de origen, aunque esto parece tener menos peso entre la población indígena joven, que se urbaniza más íntegramente.

Los pueblos indígenas demandaron en 2011 un tercio del territorio boliviano, en torno a 36.552.883 has, de las cuales el 61% corresponde a las tierras bajas, donde los territorios indígenas han sido tradicionalmente más extensos, mientras en las tierras altas la competencia por la tierra es mucho mayor. Esa demanda de territorios estaría referida a la conformación de un total de 258 Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), de los cuales 198 se situarían en las tierras altas y 60 en las tierras bajas.

Hasta febrero de 2011, se titularon 190 TIOC, por un total de 20.715.950 has, de las que 57.7% (11.946.866 has) corresponden a las 55 TIOC titulados en tierras bajas, territorios que representan el 22.5% de la Amazonía Boliviana. En comparación, en las tierras altas (Altiplano y Valles Interandinos), es donde se encuentra la mayor parte de los TIOC titulados en el país (135 TIOC). La superficie sujeta a saneamiento es de 106.751.722 millones de has, y la superficie titulada representa el 19.4% de la misma, por lo que el proceso todavía se encuentra inconcluso.

Bolivia tiene 22 áreas protegidas, que abarcan 16.7 millones de has (15% de la superficie nacional), de las que 89% se encuentran en tierras bajas, especialmente en la Chiquitanía y el Chaco. Del total de las áreas, un tercio (5.5 millones de has) ha sido demandado como territorios indígenas. Como resultado de las titulaciones, 11 áreas protegidas se solapan, parcial o totalmente, con 17 TIOC, representando un área de 3.2 millones de has, que se concentran especialmente en el Parque Eduardo Abaroa (Potosí); el TIPNIS (Beni y Cochabamba); la Reserva Pilón Lajas y el Parque Madidi (Norte amazónico); y San Matías (Santa Cruz). Desde que se formara el modelo socioeconómico, con la revolución nacional de 1952, los pueblos indígenas quedaron marginados del sistema político. Aquella revolución se basaba en la alianza obrero

campesina y fue bajo esa formulación identitaria (campesina) que se impulsó la reforma agraria. No importó que buena parte del campesinado boliviano fuera de origen indígena, cuando se adoptó el modo de la propiedad de la tierra y la organización sindical como vehículo de participación en el sistema. La identidad propiamente indígena y su forma de entender la tierra no sólo como un medio de producción sino un medio de vida, así como sus formas organizativas comunitarias, no tuvieron cabida en aquel proyecto modernizador de la revolución nacional del 52.

Todo eso cambió desde fines de los años setenta del pasado siglo, cuando comenzaron a producirse movimientos indigenistas en toda la región que desembocaron en fuertes cambios valorados en la comunidad internacional, que acabarían conduciendo principalmente al Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989. La irrupción de ese proceso en el sistema político boliviano tuvo lugar con la primera marcha indígena desde las tierras bajas (Trinidad) a La Paz en 1990. En efecto, la "Marcha por el Territorio y la Dignidad", apoyada por grupos indigenistas, pero encabezada por pueblos indígenas de las tierras bajas (Yuracaré, Movima, Moxeño y Sirionó; y más tarde Guaraníes, Matacos, Tacanas y Mosetenes), sorprendieron a la ciudadanía y atrajeron a pueblos andinos de experiencia sindical, que llegaron a recibirlos a La Paz. Los protagonistas todavía no lo sabían, pero había nacido un movimiento indígena de dimensión nacional, una nueva forma de movilización política y un nuevo actor en la lucha tradicional por el territorio. En suma, los pueblos indígenas hacían su entrada en el sistema político y ese proceso no se detendría hasta cambiar por completo la norma máxima que enmarca dicho sistema político: la Constitución Política de la República.

La consecuencia inmediata de esa primera marcha fue la ratificación por el Estado boliviano del Convenio No 169 de OIT y poco después la reforma constitucional de 1994, donde se reconoce explícitamente la naturaleza del nuevo entrante en la gobernabilidad como sujeto de derechos.

Sin realizar aquí el recuento pormenorizado de las distintas marchas indígenas que transformaron el país, conviene señalar únicamente los principales cambios que significaron. La segunda marcha "Por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas", que tuvo lugar en 1996, saliendo desde Santa Cruz hasta La Paz, mostró ya una organización formalizada de los pueblos del este, la CIDOB[3], y estableció las bases para una nueva alianza indígena-campesina, con la incorporación a la marcha de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia. En ese contexto se produjo la Ley de Participación Popular, que supone un avance rotundo hacia la municipalización y contiene la posibilidad para los PPII de que sus comunidades puedan constituir como entidades con personalidad jurídica para demandar la titulación de sus tierras. Ello se concreta con la Ley del INRA[4](1996) que consigna una nueva forma de adquirir tierras para las comunidades indígenas, al establecer las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y los mecanismos para su configuración.

La "Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales", realizada en el 2000 desde Trinidad, fue la expresión de la fortaleza de la alianza indígena campesina ante la desviación gubernamental de los acuerdos previos sobre gobernanza y territorios indígenas. Se consiguieron ajustar algunos aspectos de la Ley INRA y continuar el proceso de la confirmación de TCO. La fortaleza de esa alianza social se volvió a mostrar en las cuarta y quinta marchas, que progresivamente pasaron de ser una expresión reivindicativa a una forma de cuestionamiento político general, capaz de desbancar presidentes. Tal cosa no era muy constitucional, pero la única alternativa para detener ese proceso creciente era usar la coerción legítima del Estado.

3 Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB.

4 Instituto Nacional de Reforma Agraria de Bolivia, INRA. http://www.inra.gob.bo/

Eso fue lo que intentó el presidente Banzer en Cochabamba, durante la llamada guerra del agua, pero los enfrentamientos sangrientos sólo sirvieron para exacerbar los ánimos. Cada vez fue más claro que el uso de la fuerza conducía a una represión de enormes dimensiones, que ahogaría el Estado de Derecho. Pero sin el freno de la coerción, la marea movilizadora derribó presidentes electos e interinos, al tiempo que establecía un "Pacto de Unidad" en torno a un dirigente sindical cocalero, Evo Morales, y un partido que fundía la nueva izquierda con sectores de la vieja, el Movimiento al Socialismo (MAS). Esta alianza llevó a Morales a la presidencia en las elecciones adelantadas de diciembre del 2005 y la formación del nuevo gobierno evidenció la participación de los pueblos indígenas en el sistema político. La sexta marcha se orienta hacia la reconducción de la reforma agraria, mediante una reforma integral a la ley del INRA, que impulsa al nuevo gobierno a un proceso masivo de titulación de tierras comunitarias indígenas. De esta forma los años siguientes se titularon entre dos y tres millones de has por año, hasta los más de 20 millones que existen en la actualidad.

Pero los cambios en marcha exigían un marco constitucional más amplio, que reflejara la identidad de los nuevos entrantes al sistema político. El reto de formular una nueva Constitución en tal sentido implicó una medición más exacta de la base de sustentación política del Pacto de Unidad que había llevado a Evo y el MAS a la presidencia de la República. Pronto la disyuntiva se hizo manifiesta: imponer una nueva Constitución, sin tener la mayoría cualificada para ello en el Congreso, o bien negociarla con la oposición.

La tensión que provocó la convocatoria de movilizaciones a favor de la Constituyente y la contundente oposición legislativa y civil de la llamada media luna (departamentos de Santa Cruz, Pando, Tarija y Beni), llevó a poner en cuestión la estabilidad y la unidad del país. Finalmente, el gobierno del MAS se abstuvo a negociar el texto constitucional, que introdujo 114 modificaciones en el borrador original, aunque los cambios tuvieron mucho más que ver con los asuntos jurídicos y de propiedad que interesaban a los sectores productivos, que con los temas de identidad sociocultural. De esa forma, en enero de 2009 se aprobó en referéndum una Constitución que declaraba el carácter plurinacional del Estado y afirmaba que *"la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano".* (Art. 3).

Sin embargo, sólo un año después, la séptima marcha indígena sale nuevamente desde el Oriente para pedir la constitución efectiva de las autonomías indígenas. Se produce un proceso de negociación con el Gobierno que será la base de la siguiente Ley de Autonomías, pero queda de manifiesto que dentro del Pacto de Unidad coexisten intereses diversos, que van identificando una divergencia de visiones entre indígenas y campesinos, por una parte y por otra la inclinación del Gobierno hacia un modelo económico rentista que compite con la reclamación de los indígenas de las tierras bajas de hacer vastos territorios no sólo un medio de producción sino un espacio de vida. La nueva Constitución había otorgado carácter jurídico a la alianza campesino indígena, bajo la fórmula "pueblos indígena originario campesinos", pero pronto se evidenció la dificultad de mantener articulada la doble perspectiva. La visión de las comunidades indígenas del uso de la tierra tiene poco que ver con la búsqueda de tierras cultivables, para explotarlas productivamente, expandiendo la frontera agrícola cuanto fuera necesario para otorgar tierra a los campesinos que la necesitaran, visión que poseen los sindicatos agrícolas. Ambas líneas de divergencia (entre campesinos e indígenas y entre modelo rentista y conservación de los territorios) convergen para alimentar el conflicto en diversas partes del territorio. Quizás el ejemplo más evidente sea el surgido por el proyecto de la carretera del TIPNIS[5], que provoca la octava marcha indígena contra la actuación gubernamental.

5 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) es un área protegida de Bolivia, creado como Parque Nacional mediante DS 7401 del 22 de noviembre de 1965 y declarado Territorio Indígena a través del DS 22610 del 24 de septiembre de 1990.

El estallido del conflicto no sólo mostró la ruptura de las alianzas que sustentaban el Pacto de Unidad, sino que pronto evidenció la falta de tolerancia al disenso por parte del presidente y del MAS, especialmente cuando se daba entre sus propias filas. Tanto la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) que reúne a los representantes de los pueblos de las tierras bajas, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAC), de las tierras altas, sufrieron la intervención policial en sus sedes de La Paz y se vieron divididas orgánicamente. Los representantes orgánicos pasaron a la oposición al gobierno, de quienes se expresan con particular dureza.

En la actualidad, los pueblos indígenas presentan una fragmentación organizativa considerable y divergen apreciablemente en cuanto al apoyo al gobierno del Presidente Morales y el MAS. Puede afirmarse que el apoyo al gobierno sigue siendo sólido entre los sindicatos campesinos y buena parte de los pueblos Quechua y Aymara, sobre todo entre los de cultura organizativa sindical. Mientras ese apoyo es mucho menor, cuando no presentan una franca oposición, entre los indígenas de tierras bajas y los de orientación más comunitaria en las tierras altas.

1.2. Marco legal e institucional

El marco legal que refiere a la condición de los pueblos indígenas en Bolivia presenta tres niveles normativos: el referido a las determinaciones constitucionales, el que guarda relación con algunas leyes ordinarias y orgánicas que les atañen y un conjunto de decretos y reglamentos que ponen en práctica las leyes. Puede afirmarse que esos tres niveles presentan un decurso descendente en cuanto al compromiso con los derechos de los pueblos indígenas. Tanto la Constitución de 1994 como la vigente actualmente, aprobada en 2009, son enfáticas en el reconocimiento de tales derechos, mientras que el nivel más reglamentario muestra con frecuencia obstáculos y restricciones para el ejercicio práctico de tales derechos.

Como se mencionó, la Constitución de 1994 ya había reconocido el carácter multiétnico y pluricultural del país, consignando algunos derechos fundamentales de los PPII, como es el derecho a sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Pero la nueva Constitución del 2009 reconoce la identidad de los PPII desde tiempos precoloniales para dar una base histórica a sus derechos. Para hacerlo, establece un nuevo concepto que refleja al mismo tiempo la alianza sociopolítica que da lugar al cambio constitucional: "naciones y pueblos indígena originario campesinos". Y lo define así: *"Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española"* (Art. 30º, I). Como ya han mostrado varios expertos y juristas, esa definición no resuelve la divergencia de visiones realmente existente entre indígenas originarios y campesinos. En todo caso, la nueva Constitución refleja la definitiva entrada de los PPII en el sistema político boliviano, al afirmar que *"la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas"* (Art. 3º).

La Constitución del 2009 deja más claro el derecho de autogobierno de los PPII, al afirmar que *"las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá (ese gobierno) de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley*" y que su autonomía *"se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley"* (Art. 290).

Asimismo establece la obligatoriedad del Estado de respaldar ese derecho. *"El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y*

no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad". (Art. 394, III.).

Y aunque el Estado se reserva el dominio sobre el subsuelo, los derechos sobre territorios incluyen una participación en su explotación. Así al hablar de la integralidad de los territorios afirma que *"incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades"* (Art. 403).

Sobre la autonomía indígena campesina, la Constitución establece que *"La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible"* (Art. 293). También establece que será necesaria una nueva definición a partir de la delimitación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), las cuales a partir de un año de la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo *"se sujetará (n) a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino"* (séptima disposición transitoria).

No obstante, la aplicación del amplio conjunto de derechos constitucionales depende en gran medida del desarrollo de leyes ordinarias posteriores. De una parte, la ley del INRA 1715 emitida en 1996, tras la segunda marcha indígena, en virtud de la cual se dotaba al Instituto de Reforma Agraria, de competencias para titular y sanear territorios, fue reformada por la ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que incluyó la competencia directa del Presidente de la República para otorgar personalidad jurídica a las comunidades indígenas que lo soliciten.

La otra línea de reforma legal que afecta directamente a los PPII es la referida a la descentralización territorial, que fue objeto de la Ley de Participación Popular de 1993, que introdujo con énfasis la jurisdicción municipal, estableciendo mecanismos de elección directa y asignación de recursos financieros, siendo así la base legal del proceso efectivo de municipalización del país. Esta Ley fue derogada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que es considerada como una de las leyes fundamentales del nuevo régimen constitucional.

La LMAD refiere a todas las entidades territoriales que pueden ser consideradas autonomías, a saber: departamentos, municipios y TIOC. Tanto los departamentos como los municipios se consideran autonomías desde la Ley de Participación Popular y por esa razón no han puesto mucho interés en adquirir esa naturaleza de conformidad con la nueva Ley (LMAD). No sucede lo mismo con el caso de los territorios indígenas. Si bien los TCO pueden considerarse autonomía en virtud de la normativa internacional que Bolivia ha hecho suya (Convenio No 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), para su ejercicio práctico, la LMAD establece que podrán acceder a la autonomía los territorios indígenas que cumplan ciertos requisitos. Esta cuestión será tratada en profundidad cuando se trate este asunto como uno de los mecanismos de acceso a recursos que podrían tener los PPII de Bolivia. En los últimos años se ha producido una apreciable cantidad de normativa sobre varios ámbitos que incumben a los PPII y que pueden agruparse de la siguiente forma:

Sobre asuntos económicos y de producción.- Ley 338 (2013) De Organizaciones económicas campesinas, indígena originarias (OECAS) y de Organizaciones económicas comunitarias (OECOM) para la integración de la agricultura familiar y sustentable y la sobera-

nía alimentaria; Ley 144 (2011) de revolución productiva comunitaria agropecuaria; Ley 337 (2013) de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques; Ley 516 (2014) de Promoción de Inversiones; Ley 3058 (2005) Capítulo Derechos Pueblos Indígenas y Reglamento de Consulta; Ley 535 (2014) de Minería y Metalurgia; Ley 477 (2013) Contra el avasallamiento y tráfico de tierras.

Sobre gobernanza y autonomía.- Ley 339 (2013) De delimitación de unidades territoriales; Ley 031 (2010) Marco de Autonomía y Descentralización "Andrés Ibáñez"; Decreto supremo 0727 sobre el cambio de denominación de TCO a TIOC.

Sobre tierras y recursos naturales.- Importa subrayar que acerca de esta materia se mantiene buena parte de la legislación anterior, de los años noventa. Ley 1700 (1996) Forestal; Ley 071 (2010) de Derechos de la Madre Tierra; Ley 1333 (1992) del Medio Ambiente; Ley 1715 (1996) del Instituto de Reforma Agraria; Ley 3545 (2006) de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria; Ley 300 (2012) Marco de la Madre Tierra; DS 24781(1997) que reglamenta la Ley 1333; Ley 2878 (2004) de Riego Forestal; DS 29103 (2007) De Monitoreo Socio Ambiental en Actividades Hidrocarburíferas dentro el Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas.

Sobre poderes públicos y participación.- Ley 341 (2013) de Participación y control social; Ley 018 (2010) del Órgano Electoral Plurinacional; Ley 026 (2010) del Régimen Electoral; Ley 222 (2012) de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure – TIPNIS; Ley 180 (2011) de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure – TIPNIS; DS 29033 (2007) de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas; Ley 3015 (2005) Especial, complementaria al Código electoral, a la ley de partidos políticos y a la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, para la elección y selección de prefectos(as) de departamento; Ley 2771 (2004) de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas; Ley 027 (2010) del Tribunal Constitucional Plurinacional; Ley 045 (2010) Contra el racismo y toda forma de discriminación; Ley 073 (2010) de Deslinde Jurisdiccional.

En relación al desarrollo de esta normativa se produjo una institucionalidad acorde, aunque no siempre cubriendo todos los aspectos que establecen las normas. Tras la aprobación de la Constitución, el Presidente Morales emitió el Decreto Supremo 29894 (2009) modificando la estructura del Gobierno, cuyo artículo 13 establece 20 ministerios del Estado Plurinacional. Alojadas en los diferentes ministerios se encuentran distintas entidades públicas descentralizadas y desconcentradas que tienen particular incidencia en materia de PPII. Ese es el caso del INRA, por ejemplo, alojada en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), alojado en ese mismo Ministerio.

De igual forma, en el campo de las autonomías, hay que señalar al Servicio Estatal de Autonomías (SEA), creado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, como entidad pública descentralizada, alojada en el Ministerio de Autonomías, y reestructurado por el DS 0802 (2011), que modificó además la estructura interna de dicho Ministerio, estableciendo dos viceministerios: el de Autonomías Departamentales y Municipales y el de Autonomías Indígena Originaria Campesinas y Organización Territorial. Este último es el que está tratando la cuestión de los procesos de autonomías indígenas. En el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, se aloja PROBOLIVIA como entidad desconcentrada e Insumos Bolivia, como entidad descentralizada. De igual forma, el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC), conocido también como Fondo Indígena, se crea como entidad descentralizada, en 2005, alojado primero en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, que fue suprimido por el Presidente Morales y trasladado al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. En la actualidad, el FDPPIOYCC ha sido sustituido por el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) según Decreto Supremo 2493 del 2015.

2. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los Pueblos Indígenas

2.1. Antecedentes cercanos

Cuando se produjo la primera Marcha Indígena (1990), el antiguo Instituto Indigenista Boliviano fue transformado en una entidad desconcentrada, adscrita al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. También comenzaron a emitirse Decretos Supremos para reconocer una serie de territorios indígenas. En 1993 se inauguraba en La Paz la sede del Fondo Indígena internacional, que luego daría lugar a la institución nacional. Y al año siguiente se aprobaba la Ley 1565 de Reforma Educativa que contenía una Política Intercultural Bilingüe que se vio reforzada por los preceptos de la nueva Constitución de 1994. Como se indicó, ese nuevo texto constitucional reconoció el carácter multiétnico y pluricultural del país, consignando su derecho general a la tierra, estableciendo las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Puede afirmarse que ese fue un punto de no retorno respecto de la entrada del mundo indígena en el sistema político boliviano. Algo que incluso tuvo un reflejo simbólico con la llegada a la Vicepresidencia de la República de un dirigente aymara, el académico Víctor Hugo Cárdenas.

Dos años más tarde (1996) se produjo un salto adelante con la nueva Ley del INRA, que aumentó la creación de TCO, reconocidos oficialmente. Paralelamente, se creó una instancia para la generación de políticas para PPII, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE) en manos del partido de Cárdenas (MRTKL). Esta instancia concertó con la organización indígena de las tierras bajas (CIDOB) una Plataforma Estratégica para el Apoyo al Desarrollo Indígena, que prácticamente se convirtió en el eje de la política gubernamental en la materia. Sin embargo, la coyuntura nacional cambió de nuevo, llevando al general Hugo Banzer al gobierno, sobre la base de una coalición multipartidaria. Banzer reorganizó el Ejecutivo y así se creó el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), que quedó en manos del MIR por cuoteo político. Con el apoyo de la cooperación danesa (DANIDA) se formuló la Política Nacional Indígena y Originaria de Desarrollo con Identidad, que contó con recursos para apoyar el desarrollo de los TCO, pero que también fue de corta duración, por la muerte de Banzer y la "guerra del Agua", que convulsionó de nuevo la escena nacional. Un tanto para apaciguar los ánimos, se creó el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), que absorbió el antiguo Ministerio de Desarrollo Rural y cambió el Viceministerio (VAIPO) en otro semejante (VAIO), para dar continuidad a la Política Nacional Indígena. Con la llegada al Gobierno del presidente Sánchez de Losada se estructuró de nuevo el Ejecutivo y el Ministerio se convirtió en Ministerio de Asuntos Campesino, Indígenas, de Género y Generacionales (MACIGG), manteniendo el Viceministerio dedicado a las políticas indígenas.

La crisis económica y política que truncó la gobernabilidad del país, volvió a cambiar la dinámica institucional y de políticas. La sustitución del fugado Sánchez de Lozada por Carlos Mesa no consiguió mejorar el rumbo del Estado, aunque se realizaron cambios institucionales. En ese contexto, el MACIGG volvió a modificarse, dando lugar al Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), que duró hasta el adelanto electoral de 2005. El balance que se hace de estos últimos cambios ministeriales en materia de asuntos indígenas es que fueron más bien producto de negociaciones y prebendas dirigidas a sectores indígenas que se instalaron en el entramado institucional sin una visión estratégica de largo plazo. No obstante, antes de terminar esta etapa, el presidente interino Eduardo Rodríguez, como producto directo de las reivindicaciones indígenas, emite un Decreto Supremo por el que se crea el Fondo Indígena, que recibirá un 5% de la renta de los Hidrocarburos cada año. Con esta decisión se coronaba la orientación general de impulsar políticas específicas para los pueblos indígenas, algo que ellos habían reivindicado con fuerza hasta ese momento.

2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad

Con la llegada a la Presidencia del candidato del Pacto de Unidad al gobierno, Evo Morales,

la política para PPII cambió radicalmente. El nuevo Presidente comenzó suprimiendo el Ministerio de Asuntos Indígenas y conformando un gabinete donde los indígenas participaban ampliamente. Sólo el Fondo Indígena se mantuvo con las mismas prerrogativas con las que fue creado, si bien más adelante comenzó a sufrir modificaciones, especialmente en cuanto al monto efectivo de sus recursos.

Como se indicó, esto sucede en el cuadro de un manejo diferente de los recursos nacionales, que son nacionalizados, para luego usar las rentas que produce su explotación en el desarrollo de una serie de programas sociales, unos universales (Juanito Pinto, Renta Dignidad, etc.) y otros discrecionales que, según diversas fuentes consultadas, muestran rasgos clientelistas ("Bolivia Cambia-Evo Cumple" y otros de UPRE, en el Ministerio de la Presidencia). En este nuevo contexto, los mecanismos de canalización de recursos públicos hacia PPII presentan diferentes modalidades. A continuación se señalan las fundamentales.

2.2.1. Inversión pública del Gobierno Central

Tomando en cuenta la dimensión de la población indígena de Bolivia se hace necesario examinar los programas del Gobierno central dirigidos a la población en general para estimar cómo afectan a la población indígena en particular. Es decir, partiendo del hecho de que no se trata de una minoría étnica y que el gobierno de Morales ha suprimido las políticas específicas para PPII, es necesario examinar los programas económicos y sociales impulsados por las instituciones del Estado para obtener una medida aproximada de cómo afectan a las comunidades indígenas. La valoración que se hace aquí es sólo aproximada porque, aunque se han visitado las principales instituciones y programas sociales, una estimación más ajustada –sobre todo en términos financieros- requeriría de una investigación muy acuciosa y prolongada.

En los Ministerios de línea más importantes, como son Salud y Educación, el análisis debe referirse a su cobertura poblacional y territorial, así como a los programas específicos con pertinencia étnica y cultural que contengan. Las cifras globales de cobertura en salud ofrecidas por la OMS para Bolivia en 2010 son todavía bajas en sus diferentes ítems: en torno a la mitad de la población no tiene cobertura adecuada de salud. La hipótesis de trabajo es que esas cifras deberían ser apreciablemente más altas para la población indígena, especialmente en las tierras bajas. Por otra parte, al examinar el presupuesto del Ministerio de Salud para el 2015, se aprecia que la entidad con pertinencia étnica, el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, representa sólo el 0,07% (1.150.000 pesos bolivianos, en torno a 160.000 $US), del total del presupuesto ministerial.

En el campo de la educación, pese al aumento de la inversión realizada por el Gobierno de Morales, el informe de UNESCO para 2010 señalaba que la tasa de escolarización todavía se encontraba entre las más bajas de América Latina (en torno al 82%). Al examinar los programas con pertinencia intercultural, puede apreciarse que el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial supone un 0,14% del presupuesto ministerial y la construcción de la Universidad Indígena Tupac Katari un 1,7%; una cifra más alta presenta el programa Educación para la Producción (comunitaria), que supone un 9,4% del presupuesto total, en el que participa población indígena. A ello se agrega el impulso de tres entidades de educación superior, las Universidades Indígenas de Bolivia (UNIBOL), que son apoyadas con recursos que salen de la asignación del Fondo de Desarrollo Indígena.

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras tiene una considerable importancia para los PPII. En primer lugar porque aloja entidades descentralizadas como el INRA o el INIAF[6], e incluso actualmente el Fondo Indígena, aunque éste se caracteriza por su funcionamiento autónomo. Uno de los programas más importantes de este Ministerio es el de Seguridad Alimentaria, que supone el 20,6% del presupuesto total. Programas más específicos, como Empoderar o el PACU representan un 5% y un 3% respectivamente (USD 5 millones, aproximadamente).

6 Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF).

Por otra parte, el Gobierno está inclinándose a no realizar transferencias monetarias sino a entregar en especie (máquinas, herramientas y otros insumos). Las consultas realizadas en este espacio institucional indican que la orientación de estos programas se dirige principalmente hacia el campesinado productivo individual.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, el principal problema reside en que su presupuesto global es apreciablemente reducido (alrededor de un cuarto del que presenta Desarrollo Rural). En ese contexto, programas como PROLECHE o PROBOLIVIA no son robustos en cifras absolutas, aunque suponen un 22% y 12% del presupuesto ministerial. La consulta realizada en PROBOLIVIA reflejó que tiene pocos recursos propios (USD 5 millones al año) y que se apoya en programas más financiados como PROLECHE (que recibe apoyo de la cooperación internacional). En todo caso, dichos programas van dirigidos a los productores agropecuarios y manufactureros, orientándose muy poco hacia las comunidades indígenas.

En el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Agua la valoración es apreciablemente diferente. Apoyado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de USD 9 millones para este año, está desarrollando programas como Conservación Ecosistemas Verticales (EVA), SUSTENTA o el de Agua Potable y Saneamiento para Pequeñas Comunidades, que, si bien representan cifras reducidas, (1,2% y 7,4%), se desarrollan en buena medida en los territorios indígenas. Por otro lado están SERNAP, Autoridad de Bosques y Tierra (ABT) Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) y FONABOSQUE, con inversiones mínimas en los territorios indígenas.

El monto más grande de inversión reside en la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE) del Ministerio de la Presidencia, con 3.000 millones de bolivianos (USD 42 millones aprox.). De estos recursos procede el programa “Evo Cumple” y otros de similar disposición discrecional. Las consultas realizadas con líderes indígenas señalan que los proyectos que contempla la UPRE responden frecuentemente a una negociación con los representantes del gobierno, donde priman las consideraciones de orden político por encima de otros factores.

2.2.2. Inversión de los gobiernos subnacionales

En este bloque pueden agruparse dos componentes: por un lado, los recursos que destinan para PPII los gobiernos departamentales y municipales no indígenas y, por el otro, los que reciben aquellos gobiernos locales que son de población indígena, así como los distritos indígenas que se ubican en municipios no indígenas.

En cuanto a los gobiernos departamentales, se han examinado los tres que presentan entidades o programas directamente destinados a comunidades indígenas (Tarija, Beni, Santa Cruz). En el caso de Tarija se ha contemplado el Programa Solidario Comunitario (PROSOL), dedicado a apoyar las actividades productivas de campesinos e indígenas comunitarios. Comenzó con montos reducidos (en torno a USD 10 mil por año), pero con la recepción de regalías por la explotación del petróleo, la cifra se triplicó en 2011, con lo que la cifra recibida por las familias beneficiarias pasó de USD 350 anuales a USD750. No obstante, el peso de PROSOL en el conjunto del presupuesto departamental no es muy elevado (representa un 6% del mismo).

En los casos de Beni y Santa Cruz, los proyectos surgen de las entidades dedicadas específicamente a esta materia: Dirección de Pueblos Indígenas (DIPIN). En el departamento de Santa Cruz esa Dirección supone un costo aproximado de USD 70.000 al gobierno Departamental (lo que representa menos de un 1% del presupuesto total), aunque coordina proyectos que ascienden a medio millón de dólares en buena medida como resultado del apoyo de USAID. En el caso del gobierno departamental de Beni, el DIPIN representa un 0,1% del presupuesto departamental, aunque también impulsa proyectos que superan los USD 100.000 anuales. El otro sector que conforma este bloque de transferencias territo-

riales es el referido a los municipios y distritos que son mayoritariamente indígenas. Importa subrayar que hay que diferenciar entre esos municipios mayoritariamente indígenas, los que han decidido buscar la autonomía indígena. Los primeros, aunque sus gobiernos locales beneficien a la población indígena lo hacen de acuerdo a las reglas establecidas para el conjunto de municipios del país, mientras los segundos quieren acogerse al autogobierno según los modos y costumbres indígenas.

Un estudio sobre esta materia (Albó y Romero, 2009), realizado sobre la base de los datos del Censo de 2001 (que indicaba que un 62% de la población se consideraba indígena), mostraba que había 73 municipios donde el 90% o más podría ser considerado indígena, otros 90 municipios donde podría considerarse así a más de los tercios y 24 donde superaban el 50% de los habitantes. Entregaba cifras acumuladas de un total de 187 municipios, lo que representaba un 57% de los 327 existentes en el país.

Ahora bien, si se toma en consideración la reducción de pertenencia que ha mostrado el Censo de 2012 (un 41% se considera indígena), puede afirmarse que habrá disminuido también el número de municipios de mayoría indígena. Sin embargo, una hipótesis moderada supondría que, de todas formas, no habría menos de un 40% del total, es decir, en torno a 130 municipios indígenas.

Como se indicó, eso significa que una porción importante de municipios realizaría su accionar hacia la población indígena, aunque ello no significara que lo hiciera siguiendo sus usos y costumbres o para fortalecer su propia identidad. De hecho, sorprende la reducida cantidad de municipios indígenas (23) que han mostrado su intención de optar por convertirse en Autonomías Indígenas, para alcanzar el autogobierno, también en el uso de los recursos estatales. En todo caso, si se agregan los distritos con mayoría indígena dentro de municipios no indígenas, es posible afirmar que afecta a la población indígena una proporción no menor de un tercio del presupuesto del Estado destinado a los municipios (para el 2015 eso significa 13.500 millones de bolivianos, es decir, cerca de dos mil millones de dólares, cuyo tercio significa unos 4.500 millones de Bolivianos, cerca de USD 7 mil millones). Una cifra moderada, aunque no menor, para el total de municipios indígenas existentes en el país. Un asunto importante pero difícil de valorar se refiere a la brusca aceleración de la urbanización, que alude a la relación de la población indígena que reside ya en las ciudades, incluso si practica la doble residencia, con las políticas de los municipios en dichas concentraciones urbanas. No hay duda de que esa población indígena es beneficiaria de los servicios municipales de tales gobiernos locales. Pero una estimación de su dimensión y características sobrepasa los límites de este ejercicio valorativo.

2.2.3. Posibles transferencias directas por la vía de las Autonomías

Esta modalidad podría ser concebida como un subapartado del anterior, porque se trata en el fondo de un mecanismo de transferencia hacia los territorios. Sin embargo, dada la diferencia que representa para el derecho al autogobierno indígena, parece conveniente examinarla de forma diferenciada. Porque, en efecto, ya no se trataría simplemente de un traslado de recursos hacia un municipio de mayoría indígena, sino que el uso de tales recursos trasladados (que no variaría en el monto, en función principalmente de su población) se realizaría con plena autonomía y de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo indígena.

En el marco de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el acceso al gobierno autónomo se puede obtener por varias vías: desde los municipios indígenas, desde los territorios establecidos como TIOC y desde las regiones. La decisión de constituirse como Autonomía debe partir de un acuerdo colectivo en tal sentido. Hasta el presente 37 entidades a nivel nacional han iniciado procesos para alcanzar la Autonomía Indígena: 23 desde los municipios y 14 vía TIOC. La tabla siguiente muestra estos casos por departamento:

Departamento	Vía municipal	Vía TIOC	TOTAL
Oruro	9	3	12
La Paz	5	2	7
Santa Cruz	5	2	7
Cochabamba		4	4
Chuquisaca	3		3
Beni		2	2
Potosí	1	1	2
Total	23	14	37

De los 23 municipios que han mostrado su intención de constituirse en autonomía Indígena, 12 han iniciado los procesos para cumplir con los requisitos requeridos. Y de los 14 territorios 11 ya han iniciado los trámites para convertirse en TIOC y pasar luego a ser Autonomías.

Según el SEA[7], el traslado de los recursos que correspondería a los 12 municipios que han iniciado los procesos autonómicos (usando los parámetros actuales, referidos principalmente al volumen de población) alcanzarían los 150 millones de bolivianos al año (unos USD 21 millones). No se trata de cifras muy altas, pero ya representan una base operativa apreciable, para gastar de conformidad con sus correspondientes Planes de Vida indígenas. Sobre todo, teniendo en cuenta que muchos de esas Autonomías podrían acceder a otros mecanismos de regalías como se mencionará más adelante. En todo caso, la importancia de este mecanismo de transferencias dependerá del ritmo en que logren obtener la Autonomía las entidades indígenas que lo están solicitando. Un asunto sobre el que se regresará al estudiar el desempeño de cada modalidad de transferencia.

2.2.4. Transferencias directas del Fondo Indígena

Este ejercicio de valoración de mecanismos se inició en Bolivia en el momento (junio 2015) en que el Gobierno intervenía el Fondo Indígena, a partir del proceso iniciado por la Contraloría contra los dirigentes del Fondo por responsabilidades penales como malversación y daños económicos al Estado. Por esa razón las personas responsables que habían concertado citas con esta consultoría declinaron mantenerlas, por lo que la información sobre esta modalidad se ha obtenido de fuentes institucionales conexas y expertos que habían colaborado con el Fondo.

Como se apuntó, el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Fondo Indígena) fue una entidad reivindicada largo tiempo por sectores indígenas, especialmente el pueblo Guaraní, que tenía como antecedente el Fondo Indígena Regional establecido en el año 2000. Fue hasta el 2005 cuando el Presidente Interino Rodríguez Veltze emitió el Decreto Supremo 28571 que creó el Fondo Indígena Boliviano. El Fondo se considera *"el brazo económico técnico con autonomía de gestión de las Organizaciones de los Pueblos indígenas y Comunidades Campesinas"*, con el objeto de "*transferir recursos financieros públicos, privados y externos"* a las comunidades indígenas y campesinas, *"mediante programas y proyectos que contribuyan a su desarrollo integral con identidad y visión propia, respetando las diversas formas de vida (usos y costumbres) y su relación con la naturaleza"* (Misión del Fondo). En el decreto de creación se establece que el Fondo "tendrá como fuente de financiamiento regular el flujo de recursos provenientes del 5% de las recaudaciones del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos)". Una cantidad que en el 2006 ascendía a 274.850.000 bolivianos (en torno a USD 40 millones) y que ha ido oscilando al alza, de acuerdo a las modificaciones del IDH, hasta duplicarse en el 2014.

El decreto fundacional establecía de igual modo la estructura del Fondo, que, además de una Asamblea General, establecía un Directorio compuesto por 5 representantes del gobierno y 12 representantes de las organizaciones indígenas y campesinas. Sin embargo, el nuevo gobierno de Morales retrasó la constitución del Directorio y la puesta en marcha del Fon-

7 El Servicio Estatal de Autonomías, SEA.

do hasta el año 2010, cuyo Directorio quedó finalmente constituido por: a) los Ministros de Desarrollo Rural, de Planificación, de Economía y Finanzas, de Producción, de Trabajo y de la Presidencia y b) los representantes de la CIDOB, la CONAMAC, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Coordinadora de Pueblos étnicos de Santa Cruz, la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni, la Central sindical de los campesinos bolivianos, la Confederación de comunidades campesinas interculturales y la Confederación de Mujeres Campesinas e Indígenas (Bartolina Sisa). Además, desde su llegada al Gobierno, el presidente comenzó a emitir normativa para obtener del 5% del IDH correspondiente al Fondo recursos para distintos programas (Renta Dignidad, UNIBOL, Universidades indígenas, etc.); de tal manera que el monto final del Fondo disponible era del 2,68% del IDH en 2013, es decir una cantidad en torno a la mitad de lo que correspondería al Fondo. No obstante, pese a esas reducciones, el Fondo sigue siendo un mecanismo importante de transferencias financieras. A fines de 2014 el saldo acumulado disponible era considerable: descontados los gastos y sustracciones gubernamentales todavía quedaban en el Fondo cerca de dos mil millones de bolivianos (1.855 millones, es decir unos USD 265 millones). Por eso, entre otras razones y pese a sus problemas de funcionamiento, que revisaremos más adelante, todos los representantes indígenas consultados mantienen que el Fondo debe ser saneado y no suprimido. (Cuando se revisaba el borrador de este informe, se conoció la decisión del Gobierno de cambiar el Fondo original por otro con características diferentes, algo que se examinará más adelante).

2.2.5. Transferencias por compensaciones directas (Hidrocarburos y Minería)

Esta modalidad necesita mencionarse, pese a que no se trata propiamente de fondos públicos y a la dificultad de obtener una estimación precisa de su volumen financiero. Refiere a los recursos que las comunidades indígenas obtienen cuando se produce en su territorio una actividad extractiva, principalmente de hidrocarburos o minería, que requiere formalmente de una consulta previa a las comunidades indígenas establecidas en ese territorio. En la mayoría de los casos esas transferencias son directas de la empresa explotadora del recurso hacia las comunidades indígenas, por lo que regularmente posee un carácter privado y no supone un traslado de recursos públicos, aunque tenga la aceptación de la autoridad pública competente. Pero debido a las cifras no despreciables que entregan las compañías privadas, muchas de ellas extranjeras, se hace necesario mencionar aquí este mecanismo.

3. Examen del funcionamiento de los mecanismos

3.1. Inversión pública del Gobierno Central

La conclusión que se obtiene al revisar el efecto que tiene sobre los PPII la inversión de las instituciones del Gobierno central es que, si bien es indudable que la población indígena es beneficiaria de tal inversión, probablemente en mayor medida que durante gobiernos anteriores, todavía resulta reducida en términos absolutos como en términos relativos, sobre todo si se examina en comparación con otros sectores sociales (principalmente campesinos y otros productores individuales). Además, pueden hacerse observaciones sobre algunos de sus rasgos. En primer lugar, aunque la población indígena sea beneficiaria de los servicios generales, las entidades y programas específicos para PPII o con pertinencia cultural en las instituciones tienen poco respaldo presupuestal. Y no siempre eso puede justificarse con la idea de que ahora hay indígenas en los servicios institucionales, porque en algunos casos la especificidad sigue siendo pertinente; por ejemplo, si se trata de una acción para un pueblo particular de tierras bajas no siempre puede ser desarrollado por un técnico Aymara o Quechua, por el simple hecho de que sea indígena.

Hay que destacar que una parte de los recursos y programas es de marcado carácter discrecional. Eso sucede con el monto considerable que maneja la UPRE del Ministerio de la Presidencia, que respalda programas como el de “Bolivia Cambia - Evo cumple”. Varias fuentes consultadas coinciden en señalar que el sesgo clientelista de tales proyectos se ha acentuado últimamente, algo que se relacionaría con la ruptura de la alianza sociopolítica que llevó al candidato del Pacto de Unidad a la Presidencia de la República. Son los sindicatos campesinos –y especialmente los llamados “interculturales”- los que constituyen el principal soporte del Gobierno, frente a la toma de distancia de las organizaciones indígenas más arraigadas. Sobre todo después de que el Gobierno interviniera las dos más importantes, CIDOB y CONAMAC, provocando una división interna de tales organizaciones. En este contexto, resulta lógico considerar que el uso discrecional de fondos públicos adquiere particular riesgo.

3.2. Inversión de los gobiernos subnacionales

Al examinar el comportamiento de esta modalidad de transmisión de recursos se hace más oportuno distinguir los gobiernos departamentales de los municipales. En el caso de los primeros, el apoyo financiero y técnico depende tanto de sus condiciones poblacionales como de la decisión de sus autoridades. Es decir, influye el hecho de que existan comunidades organizadas en un determinado territorio, pero también depende de la voluntad política del gobierno departamental. Como se vio, hay tres gobiernos que han institucionalizado esa determinación: Tarija, Beni y Santa Cruz. Ha sido Tarija el que ha constituido el programa (PROSOL) mejor respaldado financieramente, aunque hay que tener en cuenta que el presupuesto de este departamento es el más alto del país, con diferencia. En el caso de Beni y Santa Cruz, las entidades que se ocupan de esta materia son de bajo nivel político-administrativo y no tienen un respaldo financiero sólido. En suma, este mecanismo departamental no parece muy consistente y depende bastante de la voluntad política de las autoridades de cada departamento.

En cuanto al traslado de recursos y servicios de los municipios hacia las comunidades indígenas parece conveniente concentrarse en el segmento de municipios que son mayoritariamente indígenas, dada su mayor relación directa. Desde luego, eso no significa que no puedan existir problemas en cuanto a la distribución de acciones entre las distintas comunidades de un municipio mayoritariamente indígena. Pero todo indicaría que es más probable que dichas acciones municipales tengan como beneficiaria a la población indígena que los municipios no indígenas. Dadas las estimaciones que suponen una elevada proporción de municipios indígenas (en torno al 40%) y tomando en cuenta la porción del Tesoro público que se transfiere a las municipalidades, puede

estimarse que entre un quinto y un cuarto de la población indígena del país es beneficiaria directa de la acción realizada por los gobiernos de mayoría indígena de Bolivia. La observación más importante que debe hacerse al respecto es que el uso de tales recursos no se realiza necesariamente desde la perspectiva del autogobierno, es decir según los usos y costumbres de los PPII.

3.3. Posibles transferencias directas por la vía de las Autonomías

Al examinar esta modalidad se estaría apuntando a resolver el señalamiento realizado en el apartado anterior. El principal problema al respecto es que, aunque hay algunos procedimientos iniciados para constituir Autonomías Indígenas, todavía ninguno se ha hecho realidad en la práctica. Es decir, esta modalidad, para ser importante, depende del ritmo de constitución de las autonomías, tanto desde los municipios indígenas, como de los territorios constituidos como Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). Antes de examinar este asunto, conviene hacer dos alcances al respecto. Por un lado, el hecho de que no parece que el deseo de avanzar hacia la autonomía, según las condiciones establecidas, sea muy extendido entre municipios y territorios indígenas (sólo 23 de los 130 entre los primeros y 14 entre los 84 entre los segundos). La respuesta encontrada a esta observación en las fuentes consultadas es que esa situación cambiará precisamente cuando comiencen a constituirse las autonomías y muestren las ventajas del autogobierno indígena. Lo que obliga a detenerse a examinar brevemente ese proceso.

Existe consenso en este ámbito acerca de que los requisitos exigidos por la normativa vigente son procelosos y en algunos aspectos reiterativos. En el caso de los territorios deben comenzar por cambiar su consideración formal y pasar de ser TCO a establecerse como TIOC, algo que ha tenido que esperar a que el INRA determine los formatos para realizar el trámite. Luego, el TIOC debe comenzar a cumplir con los requisitos para acceder a la autonomía: certificación de ancestralidad territorial, de viabilidad administrativa y base poblacional y consulta de acceso a su población, según normas y procedimientos propios, supervisado por el SIFDE (Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, una entidad veedora de los procesos electorales adscrita al Tribunal Supremo Electoral). Todavía no hay ninguna TIOC que haya terminado el proceso de adquisición de la Autonomía.

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

En la consulta realizada al Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas se señaló que dicho proceso enfrenta un conjunto de dificultades políticas, administrativas, territoriales y económicas que aumentan su lentitud procesal. Uno los obstáculos más señalados refiere al hecho de que los límites de los territorios indígenas sobrepasan o colisionan con los límites municipales o incluso departamentales. Para resolver esos problemas se ha determinado la emisión de una ley, conocida como Ley de Unidades Territoriales, que entregaría pautas sobre cómo resolver los conflictos de límites, pero que ha encontrado serias dificultades de aprobación en el órgano legislativo. También se aludió a que el problema de fondo refiere a la deseada extensión de la frontera agrícola. La previsión que hizo la fuente consultada es que para el final del año se hayan constituido las Autonomías de los

dos municipios que lleguen al referéndum final (Totora Marka en Oruro y Charagua en Santa Cruz). Y para el año siguiente sucedería lo mismos con la mayoría de los 11 municipios que han iniciado el proceso. En la consulta realizada con el Viceministerio de Autonomías Municipales y Departamentales se hizo referencia a que para resolver la apreciable cantidad de casos en los que existe conflicto de límites, antes de aprobarse la Ley de Unidades Territoriales, se ha emitido recientemente la Ley 482 que fortalece la autonomía de los distritos dentro de un municipio, considerándolos como entidades descentralizadas del municipio. Ello podría hacer previsible que un número de los territorios indígenas que se han planteado el acceso a la autonomía opten finalmente por constituirse en distritos.

Una alta cantidad de fuentes sostiene que la cuestión de fondo es que el Gobierno no está particularmente interesado en acelerar el proceso autonómico indígena. En tal sentido, el Viceministerio de Autonomías parece que no puede eludir una contienda con otras instituciones dentro del Estado, tanto para proceder al establecimiento de las Autonomías, como para asegurar su gestión posterior en términos de autogobierno, según sus propios usos y costumbres. Uno de los principales escollos señalados al respecto refiere a las normas de procedimiento administrativo establecidas por el Ministerio de Hacienda. Al parecer, las autoridades del sector financiero consideran que al convertirse en entidades públicas, las Autonomías Indígenas deben acogerse a las normas de procedimiento y control del conjunto de la administración pública, algo que constreñiría considerablemente la puesta en práctica del autogobierno según usos y costumbres propias.

En suma, este mecanismo directo de transferencias de recursos públicos desde el Tesoro Público hacia las comunidades indígenas, mediante sus gobiernos autónomos, no parece que vaya a tener una importancia política y un peso financiero apreciable a muy corto plazo. Eso suponiendo que no se cumpla la previsión de muchas fuentes consultadas de que este proceso fracasará en cuanto a suponer algún efecto relevante para los PPII.

3.4. Transferencias directas del Fondo Indígena

Este mecanismo de transferencia de recursos hacia las comunidades indígenas ha tenido un funcionamiento irregular desde su puesta en marcha por el actual gobierno en 2010, tanto en el ámbito administrativo como en el político. Hay que comenzar recordando que su puesta en marcha se hizo con un retraso considerable, pues su creación fue realizada en el año 2005. Pero desde que empezó a funcionar (en 2010) ha presentado disfunciones tanto en plano administrativo, como de debilitamiento presupuestal, como de orientación funcional, en buena medida por razones políticas.

En cuanto a los problemas administrativos y de manejo de fondos no es necesario detenerse mucho, desde el momento en que se sabe que ha tenido que ser intervenido por encausamiento de la Contraloría. El uso de cuentas personales de los directivos para impulsar proyectos es sólo la parte más visible de esta situación irregular. Desde luego, ello está relacionado con los problemas de desempeño regular del Fondo. En el informe de la Contraloría se muestra que ninguno de los 153 proyectos iniciados en 2010 y 2011 fueron concluidos, ni se presentaron informes de avance y cumplimiento, por lo que tampoco recibieron el segundo desembolso. Es decir, como se apuntó, el funcionamiento irregular del Fondo tuvo lugar desde sus comienzos.

La otra cuestión, señalada de manera enfática por los representantes indígenas, refiere a su desacuerdo con las determinaciones gubernamentales de sustraer recursos del 5% del IDH que pertenece por norma al Fondo Indígena, para desarrollar otros proyectos (Renta Dignidad, UNIBOL, Fondo de Educación Cívica, etc.). Algo que ha sido reclamado a la hora de cambiar el antiguo Fondo por la nueva entidad que lo sustituye.

El otro problema fundamental, puesto de relieve por el informe de la Contraloría, es la orientación política de la actividad del Fondo. Según el informe de la Contraloría, la distribución de proyectos por organización tuvo una clara orientación hacia las organizaciones campesi-

nas: el 78% de los proyectos fueron cautelados por los sindicatos campesinos, los interculturales y las bartolinas. Solo el 22% restante se hizo a través de las organizaciones indígenas representadas en el Directorio del Fondo. Y cuando se destinaron fondos directos para las organizaciones la situación fue similar: el 76% fue distribuido hacia las centrales campesinas y el 24% restante hacia las organizaciones indígenas. En suma, todo indica que el Fondo Indígena siguió la orientación general de la acción gubernamental de inclinarse claramente a favor de la población campesina y mucho menos hacia las comunidades indígenas.

Sin embargo, todos los representantes indígenas consultados coinciden en que hay que mantener la existencia del Fondo Indígena, produciendo una reorganización en profundidad del mismo. Su consigna ha sido "Otro fondo es posible sin corrupción". Pues bien, cuatro meses después de la intervención del antiguo Fondo Indígena, el gobierno de Evo Morales ha procedido a sustituirlo por un nuevo Fondo de Desarrollo Indígena (según Decreto Supremo 2493 del 26 de agosto del 2015). Es importante señalar las diferencias que presenta la nueva entidad.

Aunque el nuevo Fondo también es una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que está bajo el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la diferencia fundamental refiere a sus órganos directores. En el actual Fondo se ha sustituido el antiguo Directorio, compuesto de representantes ministeriales y 12 representantes campesinos e indígenas, por la dirección unipersonal de un Director General Ejecutivo, nombrado por el Gobierno, si bien mas adelante el Decreto advierte que los proyectos del Fondo deberán ser aprobados por dicho Director y por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Art. 4). La participación de las organizaciones campesinas e indígenas, que antes componían el Directorio del Fondo, ahora lo hacen en un nuevo órgano, el Consejo Consultivo, que de acuerdo a su naturaleza, sólo podrá proponer iniciativas y hacer seguimiento del funcionamiento del nuevo Fondo. También se aprecian cambios en la composición de la participación de las organizaciones sociales en el nuevo órgano. Como en el Directorio, se mantiene la representación de los dos sindicatos agrarios (CSUTCB y de colonizadores, ahora llamados "interculturales"), así como la de las principales organizaciones indígenas (CONAMAQ y CIDOB), pero se eliminan las organizaciones del Pueblo Guaraní (APG), de los pueblos de Santa Cruz (CPESC) y la de los Mojeños del Beni (CPEM-B). Es importante recordar que la representación de CONAMAQ y CIDOB refiere al sector de los dirigentes partidarios del Presidente, tras la ruptura producida en estas organizaciones con la intervención de sus sedes por parte del Gobierno. En cuanto a la exclusión de las organizaciones de Tierras Bajas, esa situación ya ha producido protestas de parte de las mismas, en especial de los dirigentes guaraníes.

En cuanto a los ingresos y gastos del nuevo Fondo también hay importantes diferencias. Respecto de los ingresos, se mantiene la determinación de utilizar el 5% de las utilidades procedentes de la explotación de los hidrocarburos. Sin embargo, también se mantienen los recortes gubernamentales para conseguir otros propósitos. Así, la disposición final única del nuevo Decreto afirma que el financiamiento de UNIBOL, Renta Dignidad y Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótico "será asumido por el Fondo de Desarrollo Indígena". Es decir, el monto del nuevo Fondo seguirá siendo reducido a la mitad del 5% previamente enunciado, al igual que sucedía con el Fondo anterior.

Las diferencias son más pronunciadas respecto de los gastos. Los proyectos no procederán ahora unicamente de demandas de las comunidades campesinas e indígenas, sino que también podrán proceder de la propia administración gubernamental (Art. 4). Por otra parte, se estipula que el Fondo podrá realizar transferencias público privadas, previamente ratificadas por el Ministerio que ejerce tuición. De igual forma, el Fondo podrá contratar directamente obras, bienes y servicios para la ejecución de los proyectos que se propongan. El Decreto que crea este nuevo Fondo, establece también la forma de liquidación del Fondo anterior y constituye una Unidad de Liquidación a tales efectos, que estará a cargo de la inter-

ventora de aquel, siempre bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

En suma, el Fondo Indígena anterior, gestionado por las organizaciones campesinas e indígenas, se convierte ahora en una entidad gubernamental (descentralizada) propiamente dicha, que seguirá los criterios y orientación que se marquen desde el Gobierno. Significa un aumento de su control administrativo, algo aparentemente necesario, pero también político, lo que, muy probablemente, incrementará la discrecionalidad de su actuación. Será necesario examinar su desempeño en el futuro, para saber si mantiene su inclinación favorable hacia las organizaciones campesinas, frente a las indígenas, como sucedió en el pasado. Hay que señalar que su nombre (Fondo de Desarrollo Indígena) debiera indicar que su actuación se dirige principalmente hacia los pueblos indígenas, pero la exclusión de las organizaciones indígenas de las tierras bajas no parece consonante con ese propósito. Las primeras críticas de representantes indígenas apuntan hacia lo que consideran una definitiva expropiación gubernamental del Fondo Indígena por el que tanto lucharon en el pasado.

3.5. Transferencias por compensaciones directas (Hidrocarburos y Minería)

Ya se mencionó que este mecanismo no refiere propiamente a la transferencia de recursos públicos, sino más bien al hecho de que las empresas extractivas entregan regalías a las comunidades indígenas cuando operan en sus territorios, sobre todo en los casos en que es obligada la consulta previa a las comunidades indígenas. Las referencias que se obtuvieron de algunos casos (de empresas extranjeras) reflejan que los montos no son despreciables. El problema existente en este campo, refiere a que esa situación está produciendo una desnaturalización del concepto de consulta previa, que se está convirtiendo cada vez más en un proceso de transacción comercial, que en un verdadero control de los efectos perniciosos que pudiera tener la actividad extractiva sobre el territorio indígena.

4. Conclusiones

Con la pugna por entrar en el sistema político que los PPII iniciaron a fines de los años ochenta en Bolivia, el Estado (como parte del sistema político, junto a la sociedad civil) comenzó a prestar atención a la necesidad de desarrollar políticas públicas para la población indígena. Al forzar esa entrada (con las Marchas Indígenas pero no solamente) en los años noventa, el Estado boliviano comenzó a modificarse, así como a prestar más atención a esas políticas para PPII. Primero fue la asunción de la nueva normativa internacional (el Convenio No 169 de OIT), después un cambio constitucional (la Constitución de 1994), que reconoció el carácter multiétnico y pluricultural del país, lo que implicaba el reconocimiento del arribo de los PPII al sistema político tradicional. Desde ese contexto, comenzaron a desarrollarse políticas públicas específicas para los PPII, así como las correspondientes instituciones, que acabaron por desembocar en un Ministerio de Asuntos Indígenas. Conforme ese proceso avanzaba, los PPII (principalmente del oriente) lucharon por constituir un instrumento propio, que fuera el "brazo económico y técnico" del desarrollo de las comunidades indígenas: con esa perspectiva nació el Fondo Indígena en 2005.

Paralelamente, los PPII se incluyeron -y fueron incluidos- en una alianza con los sindicatos campesinos y fuerzas políticas de izquierda (urbanas) para cambiar tanto el sistema político como el Estado. Así se constituyó el Pacto de Unidad, cuyo candidato, un dirigente sindical cocalero, Evo Morales, fue elegido Presidente en 2005. El nuevo gobierno no cambió el modelo económico, como muestran los datos, pero modificó su uso desde el Estado, nacionalizando los recursos naturales y asentando un modelo rentista, que utilizó esas rentas para impulsar políticas sociales, tanto universales (Juanito Pinto, Renta Dignidad, etc.) como de carácter discrecional (y clientelista). Todo ello tuvo efectos en los indicadores sociales, aumentando la reducción de la pobreza, aunque se hizo conteniendo la expansión del gasto, para no romper los equilibrios macroeconómicos.

En este contexto, el nuevo gobierno suprimió el Ministerio de Asuntos Indígenas y las políticas generales para PPII, para dar entrada a dirigentes indígenas en la administración pública y lanzarse a un cambio legal del sistema político, mediante una nueva Constitución que evidenciara la alianza social triunfante y mostrara, sobre todo en términos simbólicos, el nuevo sistema político que acogía con propiedad a los PPII bolivianos. Desde esa perspectiva, las políticas públicas y la transferencia de recursos hacia los PPII, adquirieron una nueva lógica. Ahora no eran tan necesarias las políticas específicas hacia los pueblos indígenas, porque la administración pública tenía como beneficiarios al conjunto de los sectores populares (los PPII entre ellos). Ese cambio de orientación político-administrativa, junto al hecho de que la población indígena en Bolivia no es precisamente una minoría étnica, parecía justificar la nueva lógica. Sin embargo, un examen preliminar de los mecanismos de traslado de recursos hacia los PPII bolivianos parece indicar que esa presunción sólo es acertada a medias. Desde luego, la población indígena es beneficiaria -en unos casos de manera directa, y en otros indirectamente- de la inversión pública, tanto del Gobierno central como de los gobiernos locales. Pero existen diferencias apreciables al respecto.

En el caso de la inversión realizada por el Gobierno central se evidencia que todavía los montos no consiguen superar los rezagos históricos de los pueblos indígenas en materias como salud, educación, vivienda, etc. Es cierto que para ello sería necesario realizar un gasto que desequilibraría el cuadro presupuestario, algo que el gobierno de Evo Morales no parece dispuesto a hacer. Pero en ese contexto, resulta evidente que los programas de los principales ministerios de desarrollo se han inclinado más a favor del otro sector de la alianza: los campesinos y sectores urbanos (sobre todo relacionados con el aparato público). El balance general que puede hacerse al respecto, es que la actuación del Estado ha avanzado más en lo simbólico que en lo material e instrumental a favor de los PPII.

Las comunidades indígenas son beneficiarias más directas en el caso de los gobiernos locales en manos de población indígena, que no

son una porción menor en el conjunto de los 327 municipios del país. Desde luego, en el caso de los municipios no indígenas, las comunidades indígenas siguen siendo beneficiarias muy indirectas, cuando logran serlo. Una alternativa de aproximación sucede en el caso de que las comunidades indígenas hayan conseguido constituirse como distritos dentro de los municipios no indígenas.

Pero incluso en el caso de los municipios de clara mayoría indígena, las políticas locales para PPII tienen lugar de conformidad con los procedimientos municipales tradicionales y no de acuerdo a la perspectiva del autogobierno, según sus usos y costumbres propias.

Tal cuestión se resolvería mediante la conversión de los municipios indígenas y los TIOC en Autonomías Indígenas. El marco legal nuevo, a partir de la Constitución y las leyes marco, permiten esa conversión, pero la reglamentación posterior y el comportamiento institucional de los poderes públicos han introducido unos requisitos que hacen proceloso ese tránsito. Por otro lado, en esas condiciones, las comunidades indígenas no han mostrado mucho deseo por acceder a la consideración de Autonomías (solo lo han hecho 23 del total). A la fecha, solo dos municipios han recorrido los pasos que les permite realizar el referéndum último para acceder al autogobierno. Es decir, este procedimiento no parece que se va a constituir en un mecanismo importante de traslado de recursos a corto plazo.

Al respecto, cabe señalar que el proceso institucional avanza sin que pueda vislumbrarse una definición clara, sobre todo en el interior de la Administración Pública. Por un lado, se constituyó la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas (CONAIOC) que reúne a los municipios que han optado por recorrer el camino procedimental hacia las Autonomías Indígenas. Este proceso es apoyado técnicamente por el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas, del Ministerio de Autonomías, que ha conseguido apoyo financiero del BID para esta tarea. Además la CONAIOC misma recibe apoyo de varias ONG y algunas agencias de cooperación internacional (Programa Regional ProIndígena-GIZ, entre ellas). Sin embargo, en el desarrollo de la segunda asamblea de la CONAIOC, celebrada en junio pasado en Totora Marka, se pusieron de manifiesto las dificultades que enfrentan los municipios en cuanto a las diferentes instituciones de los poderes públicos. Por ello una de sus solicitudes ha sido el proponer una reunión con otras instituciones públicas, TSE[8], SIFDE[9], TCP[10] y los Ministerios implicados, para poder desbrozar el camino administrativo procedimental.

Los resultados de los referendos celebrados el 20 de septiembre en los dos municipios indígenas que lograron llegar al referendo final, muestran una situación dispar: fue aprobado en Charagua (por una estrecha diferencia, 53% a favor y 47% en contra), y rechazado en Totora Marka. Un análisis de la Fundación Construir señala que la posición del MAS local fue decisiva: a favor en Charagua y en contra en Totora Marka (Mendoza, 2015), aunque esta no sea la única causa. Esta situación muestra la complejidad del proceso y confirma el ritmo lento que presenta el avance hacia el establecimiento de las autonomías indígenas, sobre todo en términos de constituirse como un mecanismo directo de traslado de recursos hacia los PPII en el mediano plazo.

Este proceso se inscribe en un cuadro de cambios y dificultades económicas y políticas cuando concluye el año 2015. En el orden económico, los recortes presupuestarios como respuesta a la disminución de ingresos por el fin del boom de las materias primas, ya han comenzado a afectar la inversión social, que, según las cifras presentadas por el Viceministro de Presupuesto y Finanzas Públicas, se verá reducida en un 25% en 2016; por sectores específicos, los más afectados serán turismo, cultura, deportes, seguridad social, minería, comunicaciones y recursos hídricos. Teniendo en cuenta que el presupuesto para 2016 fue calculado sobre la base de un precio del petróleo más alta que la actual (se calculó sobre USD 45 el barril y ha descendido por debajo de USD 30), es muy posible que tengan lugar

8 Tribunal Supremo Electoral (TSE).

9 Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

10 Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)

mayores recortes durante el próximo año. El impacto sobre los gobiernos locales será muy acentuado. La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) se ha declarado en estado de emergencia, dado que el recorte previsto (en torno a 1.300 millones de bolivianos) paralizaría las obras municipales. Es decir, el clima socioeconómico parece especialmente delicado, lo que indudablemente afectará el traslado de recursos públicos hacia los PPII.

Así las cosas, el instrumento que representa el Fondo Indígena vuelve a cobrar relieve, tanto por su naturaleza específica a favor de los PPII, como por el monto de sus recursos, anuales y acumulados. Sin embargo, tras su intervención a partir de las imputaciones de la Contraloría, el Gobierno ha decidido sustituir el antiguo Fondo por uno nuevo que parece mantener nominalmente su propósito (Desarrollo Indígena), pero que ya no es dirigido por las organizaciones indígenas sino por la propia administración pública (a través de un Director General Ejecutivo y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras). Esta entidad gubernamental mantiene el nivel de ingresos del antiguo Fondo, es decir, en torno a la mitad del 5% establecido, ya que conserva las sustracciones para otros proyectos decididas por el Gobierno. Por otra parte, el Decreto Supremo creador del nuevo fondo ha dejado establecido que el proceso de liquidación del anterior y su sustitución, se hará con recursos del propio Fondo, lo cual significa un período de transición en que los recursos disponibles para proyectos se verán severamente recortados. Cuando el período transicional haya concluido, habrá que observar si el nuevo Fondo va a seguir privilegiando la distribución de recursos hacia las organizaciones campesinas y, en menor medida, hacia las organizaciones indígenas que hoy están participando en el Consejo Consultivo del nuevo Fondo (que son las partidarias del Gobierno).

En cuanto al mecanismo de traspaso de recursos como producto de regalías directas derogadas por las empresas extractivas que operan en territorios indígenas, aunque no se trata de fondos públicos, debe prestarse mayor atención (también por sus montos elevados), porque usa el instrumento legal de la consulta previa desde una perspectiva pragmática y utilitaria para negociar con las empresas.

En suma, todo indica que, para que fuera enteramente válida la lógica que reduce la importancia a las políticas específicas para PPII, debería revisarse a fondo la orientación de las principales instituciones del Gobierno central, especialmente las relacionadas con el desarrollo socioeconómico, para que su actividad pueda favorecer en mayor medida a los PPII, sobre todo en términos comparativos con otros sectores sociales (campesinos, empresarios agroindustriales, etc.). Mientras eso no suceda, sería necesario fortalecer las entidades y programas con pertinencia étnica, al interior de los ministerios, así como fortalecer los mecanismos de transferencia directa, algo que sería posible a través del Fondo Indígena, hoy entidad gubernamental descentralizada. Por supuesto, ello debe asociarse a un uso creciente de los recursos de conformidad con la perspectiva del autogobierno. Pero, como se ha evidenciado, todavía ese proceso no ha tomado cuerpo.

El funcionamiento futuro de los mecanismos examinados de traslado de recursos públicos a favor de los PPII, depende en gran medida del curso que siga la compleja coyuntura económica y política del país. Esta afirmación, que puede parecer una obviedad, cobra sentido en el contexto de incertidumbres que atraviesa Bolivia. Fracturada la alianza que dio lugar al Pacto de Unidad, el gobierno de Morales se apoya progresivamente en el grueso de sus propias filas, los sindicatos campesinos, especialmente los llamados “interculturales”, y las negociaciones que realiza con los sectores económicamente poderosos, tanto tradicionales (la llamada Media Luna, Santa Cruz, Beni, Pando), como nuevos (donde aparecen élites económicas indígenas, sobre todo de las tierras altas). De momento, ello le permite afianzar su modelo rentista (principalmente extractivista) de desarrollo económico, pero en el mediano plazo le conduce a profundizar la ruptura del acuerdo social que le llevó al Gobierno.

Al mismo tiempo, como si se tratara de un cír-

culo vicioso, el desarrollo del modelo rentista fortalece la alianza con los sectores que son percibidos por las organizaciones indígenas como amenazas. Como se ha afirmado: "a partir de 2010, el gobierno Morales ha emprendido un fuerte proceso de impulso a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales, base fundamental de su programa económico, así como a las agroindustrias productoras de soya y materias primas para la elaboración de combustibles vegetales, comprometiendo buena parte de los territorios indígenas y más de la mitad de las áreas protegidas del país, asimismo superpuestas por lo general a territorios indígenas (Madidi, el TIPNIS, Aguaragüe, etc.). (García, Pedro, 2014).

En relación con lo anterior, los sindicatos campesinos, sobre todos los "interculturales", han comenzado a expresar su molestia por el uso poco intensivo que hacen los indígenas de las tierras bajas, acusándolos de ser "los nuevos terratenientes de Bolivia" que, "tienen ociosas las tierras, siendo tan necesarias para aliviar la pobreza en el país". Desde luego, estas expresiones reflejan la presión de esos campesinos por desplazar la frontera agrícola hacia el interior de las tierras bajas. Algo que en el propio Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas se considera como la gran amenaza estructural.

En la última prueba de fuerza entre el gobierno y la oposición (vieja y nueva), expresada en las elecciones locales, los seguidores del Gobierno han perdido importantes municipios, entre los que se encuentra su bastión principal, la concentración urbana de El Alto. Sin embargo, esos reveses políticos no parecen haber cambiado la estrategia general del presidente Morales, que sigue apostando por el modelo rentista. El conflicto por la carretera del TIPNIS, un conflicto que, por cierto, el Gobierno no considera concluido, es un buen reflejo de esa ruptura social.

Las declaraciones de los protagonistas del conflicto en curso contienen una dosis alta de acritud, lo que hace pensar que la situación está a punto de estallar. Pero ello no debe sorprender demasiado: varias fuentes consultadas coinciden en que el tremendismo es un condimento tradicional de la política boliviana. Sin embargo, la tensión tiene consecuencias para el objeto de esta valoración, porque supone un obstáculo para emprender una ruta que reoriente las políticas e instituciones hacia una mayor atención en torno al conjunto de los PPII del país. Mientras, en el plano político, la decisión del Presidente Evo Morales de mantener el referendo para una nueva reelección como Presidente, ha acentuado las tensiones con la oposición (vieja y nueva). El resultado final, contrario a la propuesta del Morales, abre una nueva perspectiva. El agotamiento del boom de las materias primas va a desacelerar el crecimiento económico, lo que podría incrementar los conflictos con importantes sectores del movimiento indígena. Varias fuentes consultadas señalan que ese horizonte de conflictos parece inevitable.

5. Recomendaciones

Ese horizonte conflictivo no es exclusivo de Bolivia. Se inscribe en un cuadro regional de relación entre PPII y Estado cuya disyuntiva futura aparece en los siguientes términos: incremento progresivo de conflicto nacional y/o local por razones socioeconómicas y políticas, o bien, un aumento sustantivo del diálogo intercultural para evitar la profundización del conflicto. En el caso de algunos países, como Ecuador y Bolivia, donde el conflicto político ya es manifiesto, produciendo tensiones nacionales y divisiones en el movimiento indígena, el incremento del diálogo intercultural adquiere la perspectiva de manejo y resolución de conflictos, que busca evitar su radicalización y formas violentas.

Sobre esta perspectiva (de resolución de conflictos) se orientan las recomendaciones que se hacen a continuación y que se dirigen a los distintos actores en presencia, tanto de una forma general como particularizada respecto a cada uno de ellos.

Una primera recomendación general en el caso de Bolivia consiste en sugerir un acuerdo para plantear y resolver los conflictos de forma pacífica, comenzando por reducir el nivel de acritud de la política declaratoria. Al escuchar a los distintos actores consultados se tiene la sensación de que la resolución del conflicto presente entre sectores de las organizaciones indígenas y el actual Gobierno, sólo podría concluir con la eliminación política del antagonista. Considerando como cierto que las condiciones de las relaciones entre PPII y Estado se enmarcan en el curso de la evolución política nacional, lo que puede determinar –como afirman diversas fuentes consultadas- un inevitable horizonte conflictivo, no es menos cierto que hay que recomendar el encauzamiento de ese conflicto por vías de operación pacíficas y aún de negociación.

Pese a que sería muy aconsejable el establecimiento de una instancia estable de negociación a nivel nacional (al estilo de la Mesa Permanente de Concertación de Colombia), no parece plausible que tal instancia se haga realidad en Bolivia a corto plazo en el nivel nacional, pero sí sería más viable impulsar Mesas de Negociación a nivel regional y local, para procesar los conflictos más graves.

Ello implicaría la recomendación dirigida al Gobierno de que hiciera compatible la perspectiva integradora de la nueva Constitución, como Estado plurinacional, con el mantenimiento de políticas e instituciones específicas para los PPII. La supresión del Ministerio de Asuntos Indígenas por el Gobierno de Evo Morales ha repartido por diversas entidades públicas la competencia de las políticas para PPII, como el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Rural, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, destacando al respecto las competencias que posee el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial. Por otro lado, la nueva naturaleza del Fondo de Desarrollo Indígena le convierte en una entidad gestora de actuaciones públicas en la materia. Estas diversas actuaciones públicas dirigidas o que afectan directamente a las comunidades indígenas podrían encauzarse mediante una política integral para PPII, cuya especificidad no debería ser incompatible con la perspectiva integradora del Estado Plurinacional, al menos durante un prolongado período transicional.

En todo caso, podrían hacerse recomendaciones para el desarrollo de programas y proyectos que supongan traslado de recursos públicos hacia los PPII. Se trata de recomendaciones que tienen un alcance regional, pero ajustadas al caso de Bolivia. Una recomendación regional consiste en la necesidad de incorporar sistemáticamente parámetros y criterios étnico-culturales en todo mecanismo de traslado de recursos públicos hacia PPII desde su diseño hasta su implementación. En el caso de Bolivia no se trataría tanto de que haya personal indígena en la operación del proyecto, algo que es ya frecuente, sino de operar con parámetros culturales específicos respecto de las comunidades directamente afectadas. La información recogida muestra que en muchas oportunidades los indígenas de un determinado pueblo están operando un proyecto que afecta a una comunidad de origen muy diferente, que no siente que son recogidos sus usos y costumbres propios en el desarrollo del mecanismo.

Otra recomendación regional se refiere a la necesidad de evitar que los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia PPII tengan siempre propósitos etiquetados desde las autoridades centrales, porque ello impide el uso de esos recursos de acuerdo a los criterios propios de las comunidades indígenas. En caso de que los recursos deban tener un propósito etiquetado es recomendable negociar con los PPII, ya sea a través de convenios regionales o bien a través de procesos de consulta previa. En el caso de Bolivia, tiene lugar una combinación de diversas opciones: recursos muy etiquetados y de traslado según las demandas de las comunidades indígenas (como es el caso del Fondo de Desarrollo Indígena). Sería recomendable que los proceso de negociación entre Estado y PPII fueran más amplios, mientras no haya un desarrollo importante de las Autonomías Indígenas (hasta el momento sólo se ha consolidado la de Charagua); figura que, según la normativa al respecto, supone un uso de los recursos públicos más de acuerdo con el autogobierno indígena.

También es de alcance regional la recomendación referida al incremento del diálogo intercultural en cuanto al manejo y control de los recursos públicos que se entregan a los PPII. Es lógico que el uso de recursos públicos deba tener el necesario control fiscal, también en el caso de su manejo por las comunidades indígenas. Sin embargo, los procedimientos de control deben formar parte del diálogo intercultural, para que dicho control necesario no suponga una vulneración de los procedimientos propios de las comunidades. Las autoridades financieras deben contribuir a establecer instrumentos que garanticen el imprescindible control público al mismo tiempo que el respeto de las costumbres de los PPII en la utilización de los recursos. Este asunto es particularmente sensible en el caso de Bolivia, puesto que las autoridades de Finanzas todavía no han avanzado en este sentido, visto que hasta el momento los reglamentos que regulan la actividad de las Autonomías son considerados como parte de la normativa que regula los Gobiernos Municipales, sin mayores consideraciones étnico-culturales. Ello produce una preocupación considerable en las entidades que apoyan los procesos de autonomía de las comunidades indígenas, tanto entre las coordinaciones comunitarias (CONAIOC) como en las entidades públicas, como el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial.

Por su parte, las organizaciones indígenas enfrentan retos considerables. Sería altamente recomendable que redoblaran sus esfuerzos por reconstruir un tejido social propio, que partiera de la concertación entre las organizaciones indígenas. Para lograrlo podría utilizar las instancias que ya se han instalado en torno a distintos asuntos, también en relación con el Estado (como el Fondo de Desarrollo Indígena, o la CONAIOC). Sería muy importante que las organizaciones indígenas elaboraran una propuesta de manejo de la crisis socioeconómica que está provocando el fin del boom de las materias primas y la dieran a conocer a la sociedad y al Gobierno bolivianos. Es decir, sería recomendable que surgiera una voz indígena en aquellos espacios de coordinación de organizaciones indígenas sobre el manejo del fin del boom de las materias primas, tratando de integrar aquellas organizaciones enfrentadas con el Gobierno.

Desde luego, estas recomendaciones para el caso de Bolivia se inscriben en la perspectiva de un desarrollo político democrático, porque sin este contexto, el horizonte de conflictos aumentará su densidad. Los resultados de las últimas elecciones locales y del referendo sobre la reelección presidencial parecen indicar que la resolución de los conflictos políticos nacionales encontrará vías institucionales democráticas. Resulta indudable que las relaciones entre PPII y Estado se verán condicionadas por el curso de este desarrollo político.

6. Bibliografía

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

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

Chirif, Alberto. **Comparación de la normativa sobre territorios indígenas en los países andinos y de su implementación**. Informe sobre Bolivia. ProIndígena, GIZ. 2014.

CONAIOC. **Conclusiones de la Segunda Asamblea.** Totora Marka, 12 y 13 de junio 2005. CONAIOC.

Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). **CONAMAQ orgánico en estado de emergencia y en apronte a asumir defensa de la Madre Tierra frente a los transgénicos (Cumbre Sembrando Bolivia).** La Paz. 2015.

CONAMAQ. **Luces Indígenas**. La voz oficial de CONAMAQ orgánico. Diciembre 2014.

CONAMAQ. **Propuesta: Reforma de Ley No. 073 de Deslinde Jurisdiccional**. La Paz. Junio 2015

Equipo de Comunicación Indígena Originario. **Los agroindustriales se salieron con la suya.** CEDIB. Julio 2015. Cochabamba.

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

Estado Plurinacional de Bolivia. **Constitución Política del Estado 2009. Ley 337 Madre Tierra. Ley de Deslinde Jurisdiccional No. 073. Ley 064 de la Procuraduría General del Estado. Ley 3545 de reforma de la Ley del INRA. Ley 339 de Delimitación de Unidades Territoriales. Ley 614 de Presupuesto General del Estado 2015. Ley 1178 de Administración y Control gubernamentales (SAFCO). Ley 448 de creación de programas del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Decreto Supremo 0788, que reglamenta la Organización, estructura y funciones de la Procuraduría General del Estado D.S. No. 0788. DS 304 sobre entidades desconcentradas y descentralizadas. DS 0802 que modifica la organización del Ministerio de Autonomías. DS 2195 de asignación de compensaciones por impactos ambientales debido a actividades extractivas.** DS 29894 de reorganizaciones del Poder Ejecutivo. UPS Editorial SRL. La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia. **Peñas, Modelo de Estado Plurinacional para Vivir Bien. Una aplicación piloto de políticas de descolonización para la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia**. Municipio de Batallas, Provincia Los Andes, Departamento de La Paz. Plan Estratégico del Programa Peñas 2015. Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Culturas y Turismo. Viceministerio de Descolonización. Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica. 2015.

Estado Plurinacional de Bolivia. **PROBOLIVIA. Revista No. 4.** Diciembre 2014. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Estado Plurinacional de Bolivia.

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

Estado Plurinacional de Bolivia. **Presupuesto de Inversión Pública de 2015. Ministerio de Plani-**

ficación. La Paz. 2015.

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

Fundación Jubileo. **A siete años del IDH ¿En qué se gastan los recursos?** En: Serie Debate Público No. 22. Fundación Jubileo. La Paz. 2015.

Fundación Jubileo. **El Sistema Tributario en Bolivia. Análisis y propuestas para una reforma.** Serie Debate Público No. 29. Fundación Jubileo. La Paz. 2015.

Fundación Jubileo. **El Presupuesto en Personal Municipal se duplicó en cuatro años.** En: Revista Jubileo No. 30. Fundación Jubileo. La Paz. 2015.

Fundación Jubileo. **¿En qué gastarán el dinero los gobiernos departamentales el 2015?** En: Serie Debate Público No. 32. Fundación Jubileo. La Paz. 2015.

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

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

Instituto Nacional de Reforma Agraria. **Compendio de Normativa Agraria.** La Paz. 2014

Mendoza, Marco. **Totora y Charagua: datos detrás de los resultados del referendum.** Fundación Construir. La Paz. 2015.

Minería ¿Quién gana y quién pierde? En: Serie Debate Público No. 33. Fundación Jubileo. La Paz. Mayo 2015.

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

Morales, Evo. **Informe de gestión del Presidente Morales de 2013.** Presidencia del Estado Plurinacional de República. La Paz. Enero 2014.

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

Ormachea, E. y Ramírez, N. **Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del poder empresarial-hacendal.** CEDLA. La Paz. 2013.

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

Rocabado Mejía, Carlos. **Desafíos para la Constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia.** Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). No. 5. La Paz, agosto 2013.

INFORME SOBRE COLOMBIA

Foto: Indígena de la Amazonía de Colombia
© Alberto Chirif

1. Antecedentes y contexto

La República de Colombia es uno de los Estados con mayor territorio de Sudamérica, con 1.141.748 Km2 en su zona continental y 988.000 en su extensión marítima (aunque tiene contenciosos al respecto con Venezuela y Nicaragua), que presenta la particularidad de poseer amplias costas tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico. También tiene un variado relieve, con un sistema montañoso central (el tramo colombiano de la cordillera de los Andes), otro periférico, que no forma parte de los Andes (Macarena, María, Piojó, Darien, Guajira y la Sierra Nevada de Santa Marta) y un conjunto de valles y llanuras, los primeros en torno a los grandes ríos o de ubicación interandina y las segundas extendiéndose hacia el sur y el oriente.

En este territorio residen alrededor de 48 millones de habitantes, según estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que se distribuyen de forma particularmente desigual: se concentran en las principales ciudades y algunos departamentos, como Antioquia, Atlántico, Caldas y Cundinamarca, mientras en las grandes extensiones del sur y el oriente, la densidad poblacional es extremadamente baja, con departamentos que tienen cerca de un habitante por Km2 (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada). La densidad promedio nacional es de 42 habitantes por Km2 (DANE, 2015).

El Estado colombiano tiene una densidad institucional baja, con instituciones concentradas en las principales ciudades y su entorno, mientras existen vastas zonas con poca población donde el Estado apenas llega. Instituciones fundamentales tienen muy poca presencia en esos territorios y cuando la tienen están condicionadas frecuentemente por el conflicto armado o el narcotráfico. Ello resulta dramático en el caso del poder judicial, como reflejan los diversos estudios realizados al respecto, varios de ellos producidos por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia)[11].

Por otra parte, el sistema político colombiano, la relación entre gobernantes y gobernados (o entre el Estado y la ciudadanía), se ha visto atravesado históricamente por un prolongado conflicto armado.

Esta guerra de larga data retroalimenta la debilidad de las instituciones públicas en buena parte del país y se ha entrelazado fuertemente con los carteles de la droga. Sin embargo, tras una década de asedio al propio Estado por parte del narcotráfico y la guerrilla, la respuesta consistente de éste, sobre la base de dos elementos de distinta naturaleza: una nueva Constitución moderna y con tendencia garantista, al mismo tiempo que un gobierno endurecido (como fueron los de Álvaro Uribe), pareció cambiar lo suficiente la correlación de fuerzas como para asentar la autoridad pública en áreas decisivas, incluido el propio distrito capital. Desde luego, ello se hizo a costa de un incremento del gasto militar y el desarrollo de una cultura política de corte autoritario, pero permitió el impulso de una fuerte actividad económica basada en la explotación intensiva de los territorios 'pacificados'.

El crecimiento económico del país se ha mantenido así consistente en los últimos decenios. El desarrollo de la industria extractiva, principalmente de hidrocarburos y minerales (carbón en especial), el impulso a obras de infraestructura y vivienda, el relanzamiento de la exportación agrícola en rubros distintos al café (agroindustria, flores, aceites, etc.), han sostenido dicho crecimiento, al tiempo que cambiaban aspectos importantes del modelo económico. El primero, un salto cualitativo en la inversión extranjera directa, que se ha quintuplicado en lo que va del nuevo siglo. Por otro lado, el desarrollo de un poderoso sector externo sin afectar demasiado la actividad industrial para el mercado interno y permitiendo al Estado un acceso a rentas (de regalía) nunca antes visto en Colombia.

Todo ello ha supuesto que el país tenga una nueva calificación en el concierto internacional: de ser considerada un 'Estado fallido', Colombia ha integrado el grupo de los países

11 García Villegas y Revelo Rebolledo, 2010; Gracia Villegas 2008.

emergentes (o CIVETS[12] como ha sido bautizado el grupo), con altas previsiones de crecimiento durante las próximas décadas. Desde luego, ese crecimiento económico continuó mediado por las secuelas del pasado (guerra, narcotráfico), lo que aumentó considerablemente los costos sociales (cuatro millones de desplazados en 2010), agravando así la dificultad de traducir ese crecimiento en desarrollo humano sostenible.

Sin embargo, estas altas expectativas se han modificado radicalmente con el fin del boom de las materias primas en el mercado mundial, especialmente con la espectacular caída del precio del petróleo (de 110 dólares el barril en 2013, a 30 dólares en 2016). De hecho, las exportaciones de petróleo y otros productos de actividades extractivas disminuyeron en 2015 en un 40% [13]. La drástica reducción de ingresos que ha supuesto esta circunstancia ha provocado serios recortes presupuestarios en el 2015 y en el presupuesto de 2016. Tales recortes afectan el gasto social, que empezó a repuntar en los últimos años.

Importa señalar que Colombia no se ha caracterizado en la región por ser un país con un alto gasto público, sobre todo en términos relativos. Pese a que el aumento del modelo rentista permitió alcanzar en 2011 un gasto que representaba un 30% del PIB, todavía ese año Colombia se situaba entre los países de gasto público bajo, ocupando el puesto 111 de los 181 países que presentan en el mundo cifras en esa materia. Una idea comparada puede obtenerse al conocer que en el 2014 el gasto público por habitante de un país más pequeño como Chile era de USD 3.505, mientras que en Colombia la cifra era de USD 2.152, una diferencia todavía mayor si se compara el gasto público social por habitante: USD 1.340 para Chile y 532 para Colombia.[14] Esta baja inversión pública adquiere mayor gravedad en Colombia cuando se conoce la acentuada concentración que sufre en las principales ciudades en comparación con la desprotección de los territorios del interior del país. La reducción lenta de la pobreza y la desigualdad refleja bien estas circunstancias, sobre todo en términos territoriales. Porque si bien, según el DANE, el promedio nacional muestra una reducción de la pobreza en lo que va de siglo (de afectar a la mitad de la población hasta aproximadamente un tercio), la verdadera disminución se ha dado en ciertos departamentos (como Antioquia o Cundinamarca); mientras en los más pobres esa reducción apenas ha tenido lugar (Córdoba, Cesar, Nariño) o incluso ha aumentado ligeramente (Cauca, Chocó), donde en torno a los dos tercios de la población se sitúan bajo la línea de pobreza (de acuerdo con cifras del DANE).

Esta situación se agravará con la crisis económica que tiene lugar en la región con el fin del boom de las materias primas y los recortes presupuestarios que ya se han iniciado. De acuerdo a este cambio de coyuntura económica es previsible un estancamiento o incluso un retroceso en los indicadores sociales de Colombia.

1.1. Características generales de los Pueblos Indígenas en Colombia

Los pueblos indígenas (PPII) colombianos presentan un perfil bastante particular: representando un peso poblacional reducido (3.4% de la población total de Colombia, según el último Censo), tienen sin embargo consignado un 30% del territorio colombiano, 31.207.978 hectáreas, según datos oficiales del 2006, (Chirif, 2014). Además, tienen una antigua relación con el Estado, desde tempranos años de la Colonia, de forma tal que de los resguardos existentes, 768 en total, pueden encontrarse todavía 53 (7%) que son coloniales; mientras que los 715 restantes son modernos; siendo importante la distinción porque los primeros tienen bajo su poder tanto el territorio superficial como el subsuelo (Idem, 2014).

12 CIVETS: conjunto de países denominados emergentes, formado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Emergentes en el sentido reconocido por los analistas del FTSE Group del Financial Times y el London Stock Exchange por ser economías con un rápido crecimiento económico o con gran potencial para desarrollarlo. EAE Business School, Harvard Deusto, (2014,10, 15) "El potencial de los CIVETS en la economía mundial", Blog sobre internacionalización y exportación, [en línea]. Recuperado de: http://www.eaeprogramas.es/internacionalizacion/el-potencial-de-los-civets-en-la-economia-mundial/

13 (DANE, Boletín sobre exportaciones 2015).

14 CEPALSTAT, 2015

Existe una gran cantidad de pueblos indígenas (87 en total), la gran mayoría en la Amazonía, la Guajira y en la zona andina, cuyo conjunto supone una población total de 1.374.884 personas. Los pueblos más numerosos son los Emberá, Paeces, Wayúu, Nasa y Senú. Los pueblos indígenas habitan en 28 de los 32 departamentos del país, pero su distribución muestra una gran concentración en los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba, aunque su peso poblacional relativo es mayor en el deshabitado departamento del Amazonas, donde representan el 43% de la población. Resulta todavía más desigual la relación entre población indígena y posesión de tierras, las cuales se concentran en las tierras orientales de la Amazonía, la Orinoquia, los bosques del Pacífico y los desiertos guajiros, donde la población es reducida y hasta fechas recientes la competencia por la tierra era reducida, mientras en la zona andina la población indígena es mayor y la competencia por la tierra es mucho más alta.

El caso de la Amazonía es particularmente delicado. En esta región existen 156 resguardos que conforman el 64 % del total de las tierras amazónicas (25,6 millones de has). Algunos resguardos son de grandes dimensiones, como el Predio Putumayo (6.000.000 has) y el Gran Resguardo del Vaupés (4.000.000 has). Aún son demandadas 1.500.000 has por 87.000 familias indígenas que se encuentran en áreas de explotaciones mineras e hidrocarburíferas (por ejemplo Tarapacá, Trapecio, Putumayo). El desplazamiento forzado y el peligro de extinción por diferentes causas (colonización, marginalidad estructural, etc.) representan amenazas graves para muchos pueblos de la Amazonía.

Los pueblos indígenas de Colombia han aumentado considerablemente su presencia como actores en el sistema político colombiano durante los últimos treinta años, entendiendo por sistema político la relación entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados, entre instituciones políticas y ciudadanía. Esto se debe tanto a su creciente organización social y política, producto de las luchas en décadas anteriores, como al cambio del propio sistema político desde fines del siglo pasado, caracterizado por una crisis de mediación, sobre todo referida a los partidos políticos (que en Colombia fueron particularmente concentradores de la mediación ante el Estado). En el caso colombiano, esa crisis de mediación tiene lugar conforme se hacen más evidentes los graves efectos que tiene su conflicto militar interno, que acaban siendo parte de las políticas del Estado. De esta forma, amplios sectores de los pueblos indígenas se inclinaron por tomar distancia del conflicto armado, aprovechando al mismo tiempo la apertura del abanico de posibilidades de las organizaciones sociales de relacionarse con el Estado sin pasar necesariamente por la mediación de los partidos, algo que favoreció el incremento del perfil de los PPII como actores autónomos del sistema político, pasando así a constituirse en interlocutores directos del Estado de nuevo modo; todo ello, en medio de un clima internacional progresivamente favorable.

En la actualidad, las principales organizaciones indígenas son: **Organización Nacional Indígena de Colombia** (ONIC), que se basa en el movimiento indígena andino, aunque incluye a los PPII del Orinoco y el Chocó; **Autoridades Indígenas de Colombia** (AICO); **Confederación Indígena Tairona (**CIT); **Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana** (OPIAC), integrado por organizaciones indígenas de los seis departamentos de la Amazonía colombiana (Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés); **Asociación de Cabildos del Norte del Cauca** (ACIN), asociación creada en 1994 que agrupa a 14 resguardos y 16 cabildos indígenas. Se articula con otras asociaciones de cabildos para conformar el **Consejo Regional Indígena del Cauca** (CRIC), el que a su vez hace parte de la **Organización Nacional Indígena de Colombia** (ONIC).

Cabe mencionar que, en términos de actores sociopolíticos, las organizaciones indígenas tienen alianzas con otros actores, organizaciones sociales y ONG, destacando al respecto la que mantienen los PPII de la región andina con organizaciones y sindicatos campesinos, sobre todo a través de su participación en la **Cumbre Agraria,** pese a que se

trata de una alianza compleja, dada la competencia que ambos actores tienen por la tierra. También importa destacar que la relación de las organizaciones indígenas nacionales con las comunidades y organizaciones indígenas de primer nivel presenta diversos grados de consistencia, pudiendo encontrarse comunidades que responden en mayor o menor medida a las orientaciones de las organizaciones nacionales.

1.2. Marco legal e institucional

Existe consenso en Colombia acerca de que la promulgación de la Constitución de 1991 representó un hito en este proceso de cambio en la relación de los PPII con el Estado. Hasta ese momento, tales relaciones eran principalmente conflictivas, aunque el rédito para los PPII fuera importante: en los 25 años previos a la aprobación de la Constitución se legalizaron los tres cuartos de las tierras actualmente tituladas. Pero al mismo tiempo, la nueva Constitución ubicó a los PPII como sujetos de pleno derecho en el sistema político y abrió un curso de relaciones basadas en los derechos adquiridos que, aunque cambiara la expresión de las luchas de los PPII combinando conflicto con negociación, conduciría a la incorporación de sus demandas en la corriente principal de las políticas públicas, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo, como sucede en la actualidad.

La nueva Constitución inicia con la afirmación *"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"* (Art. 7). Y en cuanto a sus tierras no es menos clara: los *"resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable"* (Art. 329) y también que son inalienables, imprescriptibles e inembargables junto con las tierras comunales de grupos étnicos, los bienes de uso público, los parques naturales, el patrimonio arqueológico de la Nación y otros bienes que determine la ley (Art 63). Indica también que el Estado *"reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica"* (Art 72).

También realiza un reconocimiento de las autoridades y el gobierno autónomo de los PPII. Así, se establece que las *"autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial"* (Art. 246). Ahora bien, el autogobierno se relaciona con la naturaleza de las entidades territoriales (ET), las cuales pueden ser departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Art. 286). Las características de las ET son determinadas así: *"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales"* (Art. 287).

Sobre la base de ese precepto general, la Constitución especifica para el caso de los territorios indígenas: *"los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades"* (Art. 330); y en ese mismo artículo se agrega el parágrafo siguiente: *"La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".* Tal precisión refiere indudablemente al derecho de consulta previa recogido en el Convenio No. 169 de la OIT.

En efecto, dos años antes se había aprobado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el conocido Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que se constituye en el primer hito de reconocimiento de los derechos de dichos pueblos y especialmente de su autogobierno. Además de reconocer su derecho a la propiedad de la tierra (Art.14), el Convenio No. 169 dice: *"Los pueblos interesados deberán tener el derecho*

de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente." (Art. 7).

Puede afirmarse que en este favorable contexto, la Constitución de 1991 abre un amplio abanico de derechos, pero deja muchos de ellos al desarrollo de la legislación posterior. Ello ha significado un freno al ejercicio efectivo de tales derechos. Así, todavía no se ha desarrollado la reglamentación pertinente en cuanto a consulta previa, lo que ha transformado este derecho en un tema de negociación muchas veces mercantil. Aunque algunas fuentes consideran que si tal reglamentación se desarrollara, muy probablemente también representaría un obstáculo para practicar de forma efectiva el derecho de consulta previa. De igual forma, y de mayor consideración, la determinación constitucional de que *"la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial"* (Art. 329), se ha traducido en un freno para el inicio de la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI).

Dada la complejidad que tiene el asunto de la ordenación del territorio en un país tan extenso y diverso como Colombia, parece muy difícil que pueda obtenerse fácilmente un consenso para legislar en esta materia. Y mientras eso no suceda las ETI quedarán en suspenso. Algo que hasta fechas recientes tenía como cuestión agregada la dificultad práctica de ejercer la facultad normativa de autogobierno que tienen los resguardos, aunque algunas comunidades están consiguiéndolo efectivamente.

Durante los años noventa se desarrolla una normativa que hace referencia a los derechos de los PPII en materia de Educación, Justicia, Seguridad Social, etc. Se establecen decretos sobre la asociación de cabildos y autoridades tradicionales y sobre constitución y saneamiento de resguardos. En 1996 se aprueba el decreto que establece la relación institucional permanente entre Gobierno y PPII, creando la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas y el Consejo Nacional de Territorios Indígenas. De igual forma, se contempla a los PPII en el establecimiento de los sistemas de transferencias territoriales: en 1993 se crea el Sistema Nacional de Participaciones y al siguiente año el Fondo Nacional de Regalías, que incorpora a los resguardos en la distribución de los beneficios por explotación de recursos naturales no renovables.

Mientras tanto, a nivel internacional tuvo lugar un nuevo avance en el reconocimiento de los derechos de los PPII, con la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Resolución 61/295 del 13 de septiembre del 2007 donde se proclama la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que si bien no supone una norma de obligado cumplimiento por los Estados, significa una elevación de los estándares internacionales sobre la materia y un triunfo político del movimiento indigenista. Es cierto que la Declaración no ha sido asumida con la misma intensidad por todos los Estados y que en Colombia no tiene una consideración jurídica elevada, donde se sigue tomando el Convenio No.169 de la OIT (ratificado en 1991) como base más sólida para el desarrollo legal.

Ha sido más bien como producto del proceso interno que la negociación entre las organizaciones indígenas y el Gobierno del Presidente Santos han encontrado una fórmula para desbloquear la posibilidad del ejercicio del autogobierno con fondos públicos sin tener constituidas las ETI. Como respuesta a la Minga Indígena, que movilizó a las organizaciones indígenas en octubre del 2013, el Gobierno saliente del Presidente Santos se comprometió con los PPII a encontrar una vía para destrabar el avance hacia los procesos de autogobierno, así como a mejorar el apoyo a sus comunidades en su segundo mandato. Y como parte de ese compromiso emitió dos decretos supremos a finales de 2014, que cambiaron el marco nor-

mativo de actuación en la materia. El primero se emite en octubre de 2014 (7/10/14) y como dice su artículo primero, *"El presente Decreto tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, conforme las disposiciones aquí establecidas, entre tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política"*. En dichos territorios, las comunidades podrán autogestionar los recursos propios y que reciben del Estado *"de manera transitoria, de conformidad con las disposiciones del presente decreto, mientras el Congreso expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que crea las Entidades Territoriales Indígenas".* (Art. 3). Luego, el decreto se extiende sobre las competencias de los territorios y sus autoridades propias, así como sobre las condiciones de su desempeño. Este decreto incorpora la temática referida a la administración del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), así como del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI), así como la administración del sector agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, el 26 de diciembre (nótese que se trata del día siguiente de Navidad se emite un nuevo decreto que tiene por objeto: *"definir los parámetros y el procedimiento que los Resguardos Indígenas o las asociaciones de Resguardos deberán cumplir para acreditar la experiencia y/o buenas prácticas como requisito para la ejecución directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 29 del Decreto 1953 de 2014"* (Art. 1). Tales requisitos refieren tanto a la experiencia administrativa y financiera como a la demostración de buenas prácticas ejercidas al respecto. Como valoran diversas fuentes consultadas, tal conjunto de requisitos responden a la necesidad de las autoridades financieras centrales de garantizar el buen uso de los recursos canalizados hacia las comunidades indígenas. Pero ese conjunto complejo de requisitos reduce ostensiblemente la cantidad de autoridades indígenas que podrían documentar esas condiciones, especialmente entre las comunidades menos estructuradas en todo el país y las más alejadas de la Amazonía. Sobre la base de la normativa acumulada se ha establecido una relación institucional estable donde las principales instituciones que se relacionan con los PPII son: el Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas), Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Ministerio de Minas y Energía, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Tales instituciones se relacionan con las autoridades y organizaciones de los PPII y, además, se reúnen conjuntamente con ellas en la Mesa Permanente de Concertación, adonde también asisten las entidades de control del Estado colombiano (Contraloría, Procuraduría y Defensoría del Pueblo).

2. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los PPII

2.1. Antecedentes cercanos

Desde el amplio reconocimiento de los derechos de los PPII realizado en la Constitución de 1991, se inicia un proceso marcado por la disparidad entre dicho reconocimiento y la aplicación efectiva de los derechos consignados, que guarda relación, al menos desde el Estado, con *"políticas fiscales restrictivas del gasto social, cuellos de botella institucionales y una débil incorporación de parámetros interculturales en los servidores públicos y operadores privados de la función social"* (Puyana Mutis, GIZ, 2013).

Muchos de los avances institucionales y de políticas que tuvieron lugar en la década de los años noventa fueron producto de la negociación que seguía a las movilizaciones indígenas. Así sucedió en 1996 con la creación del Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas (CNDHPI), el Consejo Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), surgidos mediante los decretos negociados 1396 y 1397 de ese año. También fue a mediados de esa década cuando se impulsó el 'Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995- 1998', aprobado por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) en 1995. Sin embargo, la debilidad del gobierno de Samper (1994-1998) dificultó la ejecución efectiva de esas iniciativas, que siguieron funcionando con bajo perfil hasta la conclusión de los años noventa.

La decisión de los gobiernos electos de Pastrana y Uribe de concentrarse en la guerra contra la guerrilla y el narcotráfico tuvo secuelas sociales importantes, que afectaron a la concertación con los PPII. Así, en el 2001 la ONIC decide abandonar la Mesa Permanente de Concertación, dando inicio a un período de ausencia regular de negociaciones, así como de políticas específicas para los PPII de parte del Gobierno de Uribe. La movilización general de las organizaciones indígenas (Minga del 2008) se conjugó con la progresiva intervención de la Corte Constitucional para modificar la situación. La Corte había emitido la Sentencia T-025 del 2004 sobre el desplazamiento forzado por el conflicto, en que se incluía la afectación de la población indígena, pero en 2009, mediante el Auto 004, ordena al Gobierno a poner fin 'al estado de cosas inconstitucional', lo que reactiva en la agenda gubernamental las políticas hacia los PPII, que convoca oficialmente la Mesa Permanente de Concertación y prepara la consulta para formular el Plan de Garantías de Derechos de los Pueblos Indígenas" (PNGPI) y los Planes de Salvaguarda de PI en peligro de extinción. Pero esta situación se produce cuando concluye el período del gobierno autoritario de Uribe, que no logra conseguir los cambios normativos para su reelección.

La relación de los pueblos indígenas con el Estado cambió favorablemente con la llegada al gobierno del Presidente Santos, especialmente al incorporar a los PPII al amplio proceso que tuvo lugar para producir la reparación y restitución de los derechos de las poblaciones afectadas por causa del conflicto interno. De esta forma, cuando se emite el decreto-ley 4633 de 2011, sobre esta materia, se establece que *"Los pueblos indígenas en contacto inicial tienen derecho a vivir libremente y de acuerdo a su cultura en sus territorios ancestrales. (…). En aquellos casos en los que se haya producido un daño o afectación, serán sujetos de medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales"* (Art. 18).

Desde la Vicepresidencia se promueven una serie de políticas que desembocan en el establecimiento en el 2010 del Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, que nace con el objetivo de potenciar la acción institucional del Estado en lo local y nacional para una mejor atención y garantía de sus derechos. Este Programa Presidencial se inició con las siguientes líneas de acción:

1. Interculturalización de la sociedad colombiana;

2. Construcción comunitaria de los Planes Integrales de Vida (PIV) y desarrollo propio de los Pueblos Indígenas;

3. Garantía del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada;

4. Seguimiento y apoyo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para los Pueblos Indígenas;

5. Garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Con la preparación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que corresponde al nuevo Gobierno, tiene lugar por primera vez en la planeación colombiana, una consulta previa para la incorporación efectiva de políticas dirigidas explícitamente para los PPII. Dicha consulta y los acuerdos alcanzados con los pueblos indígenas se recogen en el Anexo IV del PND, que incluyen las Bases para el Programa de Garantías de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Entre los acuerdos logrados se contemplaron:

- La formulación de un Programa para fortalecer las formas propias de gobierno de los pueblos indígenas;

- La inclusión en la Red para la superación de la pobreza extrema (Red Juntos);

- Establecer los lineamientos y ruta jurídica para la aplicación de la consulta previa;

- La consolidación del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI) y del Plan de Inversiones Colectivas (PIC) para PPII; así como el Sistema Indígena de Educación Propio (SEIP);

- Inclusión en la política de atención y reparación de las víctimas causadas por el conflicto interno;

- Conformación del Plan de Comunicaciones para PPII; a los que se agregaron la formulación de agendas ambientales indígenas y los mecanismos de acceso a beneficios por servicios ambientales y adaptación al cambio climático.

Paralelamente al desarrollo del PND, se lanzó la iniciativa de preparar un CONPES específico para las comunidades indígenas de la región amazónica (que daba seguimiento a un compromiso incumplido, establecido por la Corte Constitucional en 2002). La elaboración del 'CONPES Amazónico' fue encargada a la Sede Amazonía de la Universidad Nacional, con recursos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y con la gestión administrativa del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE). La labor de investigación y consulta a los pueblos indígenas de la Amazonía tuvo una amplitud considerable y parecía encaminada a consolidar una definición de una Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

Sin embargo, tres años después de la implementación del PND y de preparación del CONPES para la región amazónica, los resultados tangibles eran claramente insatisfactorios. Según el propio DNP, la ejecución de los acuerdos contemplados en el Anexo IV del PND rondaba el 20% a inicios del 2013 y el documento CONPES nunca llegó a presentarse. También fue muy importante el informe de la Auditoría sobre resguardos indígenas, para el período entre 2008 y 2011, emitido por la Contraloría de la República en marzo de 2013. Las conclusiones de tal informe fueron contundentes:

"1. Los recursos destinados directamente a la población indígena por medio de la Asignación Especial no han producido los resultados esperados en términos de bienes y servicios entregados directamente a los beneficiarios, ni el propósito de proteger los derechos de la población indígena, preservar su cultura, usos y costumbres. 2. La política pública diseñada para la población indígena no ha sido eficaz a la hora de proteger y garantizar los derechos de la población indígena, ni mejorar sus condiciones de vida."

El documento presenta hasta diez conclusiones, donde detalla las dos primeras en sus distintos aspectos, para concluir que entre 2008 y 2011, los derechos de los PPII no habían sido protegidos ni se habían mejorado sus condiciones de vida.

Si bien desde 2010 mejoraron las relaciones entre los PPII y el Gobierno, los efectos sustantivos apenas cambiaron sensiblemente, y contribuyeron poderosamente a que las autoridades y organizaciones indígenas convocaran a sus comunidades a participar en la Minga de octubre de 2013, junto al movimiento campesino. El pliego que incorporó la ONIC a la Minga indígena, Social y Popular, por la Vida, el Territorio, la Autonomía y la Soberanía, contenía los siguientes elementos:

1. TERRITORIO-TIERRAS: Seguridad jurídica de los territorios indígenas, ejercicio pleno del derecho al territorio: Constitución, ampliación, saneamiento de los territorios indígenas-Resguardos coloniales.

2. CONSULTA PREVIA SOBRE PROYECTOS MINERO, ENERGÉTICO E HIDROCARBUROS: Revocatoria directa de las concesiones o contratos de explotación minera en territorios indígenas.

3. EJERCICIO DE AUTONOMÍA Y GOBIERNO PROPIO: Se fundamenta en la autonomía Territorial, la Cosmovisión y la autonomía en el ejercicio de gobierno propio.

4. TLC Y POLÍTICA AGRARIA: Promoción del referendo para la derogatoria de los TLC (Tratados de Libre Comercio) o la renegociación de los mismos, de igual manera la derogatoria de todas las normas que afecten la soberanía alimentaria.

5. DERECHOS HUMANOS, CONFLICTO ARMADO Y PAZ: Comprende la adopción integral de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la desmilitarización de los territorios indígenas, el desmonte de los Planes de consolidación y respeto al ejercicio de control territorial a través de la guardia indígena.

Ante la perspectiva de que el Presidente Santos optara por postularse para un segundo periodo de Gobierno, se inició un curso de negociaciones entre el Presidente y los representantes de los pueblos indígenas, para conseguir que los mecanismos para trasladar recursos a los PPII que ya se habían ido perfilando, adquirieran consistencia y fueran ejecutados con eficacia y solvencia.

Según varios informantes claves que participaron en las negociaciones con el Gobierno, las organizaciones indígenas trataron de evitar lo que consideraron deficiencias en el proceso anterior. Con respecto a la elaboración del PND evitaron que los asuntos referidos a los PPII se consignaran como un Anexo aparte, sino que -después de discusiones internas acerca de la conveniencia de incorporarse al PND- se incorporaron en cada área del Plan. Por otra parte, evitaron que no hubiera un respaldo financiero explícito. Finalmente, se acordó que en el texto legal del PND constara un Monto Indicativo Global como inversión pública para los PPII. De esta forma, quedaban apuntados los principales mecanismos para canalizar recursos hacia los PPII en relación con el periodo de Gobierno 2014-2018.

2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad

Como producto de las negociaciones entre Gobierno y representantes de PPII, desarrolladas principalmente a través de la Mesa Permanente de Concertación, pueden identificarse dos modalidades principales de mecanismos de transferencias, con su correspondiente respaldo financiero estimado a partir del Monto Indicativo Global, establecido por la Ley del PND, que oscila entre 8 y 11 billones de pesos (aproximadamente USD3.740 millones) para el corriente cuatrienio. Estas dos modalidades generales pueden describirse así:

a) Los sistemas de redistribución territorial y funcional (Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, principalmente), a través de los cuales se gestionará alrededor de un tercio del Monto Global (entre 3 y 4 billones de pesos), y;

b) La inversión pública del Gobierno Central, canalizada a través del Plan Nacional de Desarrollo, que contempla la gestión del resto del mencionado Monto Indicativo Global (entre 5 y 7 billones de pesos). A continuación se describirán ambas modalidades, haciendo previamente algunas observaciones de contexto.

En primer lugar, es necesario mencionar que el rango establecido para el Monto Indicativo Global, entre 8 y 11 billones de pesos para el cuatrienio (USD, entre 2.600 y 3.700 millones, aprox.) se ve afectado por las condiciones fiscales y económicas de la presente coyuntura. La caída reciente del precio de los hidrocarburos ha recortado considerablemente los recursos fiscales del Estado colombiano. Por esa razón, hay consenso entre expertos y medios oficiales acerca de que el Monto Indicativo se apegará mucho más al piso de los 8 billones de pesos, si es que incluso no necesita revisarse a la baja (algo que rechazan hasta el momento las autoridades del Ministerio de Hacienda). Por tanto, la distribución entre las dos modalidades será en torno a los 3 billones de pesos (USD 1.020 millones, aprox.) procedentes de los Sistemas de distribución y unos 5 billones de pesos (USD 1.700 millones, aprox.) como parte de la inversión pública del Gobierno Central, a través del PND.

El otro factor que condicionará ambas modalidades de mecanismos refiere a los últimos cambios normativos, especialmente los decretos supremos emitidos a fines de 2014, que permitirán la autogestión de los recursos que puedan obtener los resguardos. Es importante subrayar que estos decretos no modifican el monto de los recursos a recibir, sino principalmente la forma de invertirlos (gastarlos) en las correspondientes comunidades. Pero la recepción directa de estos recursos, puede significar en algunos casos cambios sensibles en la forma de percibirlos, al no tener que pasar por las autoridades locales para obtenerlos. Algo que podría significar mayor celeridad y simplificación de los trámites de recepción, provocando variaciones en el monto final del recurso disponible, así como permitiría un uso de tales recursos según los criterios de las propias comunidades.

Para identificar los principales mecanismos y su agrupación por modalidades se ha consultado con las instituciones que cautelan principalmente la relación con los PPII (Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas), Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Ministerio de Minas y Energía). De igual forma se ha consultado con las organizaciones indígenas y sus técnicos, así como con las entidades de control del Estado colombiano.

a) Modalidad de transferencias de redistribución territorial y regalías

Esta modalidad refiere fundamentalmente al Sistema General de Participaciones y al Sistema General de Regalías, aunque también pueden agruparse en este bloque las transferencias que realizan hacia las comunidades indígenas de forma voluntaria algunas autoridades locales, así como las que aportan algunas agencias de cooperación internacional. Como se indicó, la estimación hecha por las autoridades financieras y de planeación, es que los recursos procedentes de los dos Sistemas mencionados, ascenderá a los 3 billones de pesos (USD 1.020 millones, aprox.) para el cuatrienio, si bien el descenso de los recursos fiscales por la baja del precio de los hidrocarburos afectará principalmente al Sistema General de Regalías, lo que significa que el esfuerzo para alcanzar los 3 billones de pesos correspondientes a esta modalidad, deberá correr a cargo fundamentalmente del Sistema General de Participaciones (SGP).

El SGP se desplegó a partir de la Ley 60 de 1993 con el objeto de proceder a la descentralización consignada en la Constitución de 1991, tanto en lo referido a las competencias territoriales como respecto de los recursos trasladados para llevarlas a efecto. Dicha Ley fue derogada por la Ley 715 del 2001, donde se establecen los montos generales y por habitante que habrán de distribuirse a las entidades territoriales. De acuerdo con los artículos 82 y 83 de la Ley 715, mientras los resguardos indígenas no sean constituidos en Entidades Territoriales Indígenas, los recursos para ellos se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena con respecto al total de población indígena reportada por el INCORA al DANE, pero tales recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra dicho resguardo. Los fondos del SGP tienen destino prefijado y su distribución es la siguiente:

a) Distribución sectorial: el 54,5% para educación, el 24,5% para salud, el 5,4% para agua y saneamiento, el 11,6% con propósito general, lo cual da un total de un 96%;

b) Asignaciones especiales (con el 4% restante), que van: 0,52% para resguardos indígenas, 0,08% a los municipios ribereños, el 0,5% para alimentación escolar y el 2,9% para pensiones en los territorios.

El Sistema General de Regalías fue establecido definitivamente por el Acto Legislativo 05 del año 2011, que modificó dos artículos de la Constitución para poder establecer adecuadamente el sistema de regalías repartido en Fondos de ahorro sectoriales y fondos de compensación regionales, entre los que se encuentra el monto de asignaciones directas, del cual se obtiene el 8% destinado a las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En conclusión, la suma de recursos referidos al 0,52% del SGP para resguardos, más lo que beneficia a dichos resguardos en materia de educación, salud y agua y saneamiento, agregado al 8% del Fondo que procede del Sistema General de Regalías, conforma el estimado realizado por el DNP del total de 3 billones de pesos para el cuatrienio.

Es importante subrayar que tales transferencias se realizan siempre a través de las autoridades locales, tanto a los gobiernos departamentales como los locales. Los recursos son asignados a los proyectos que surgen de la asamblea general de cada comunidad indígena para la programación de recursos que proceden de los Sistemas para PPII, pero su concreción y ejecución necesitan de contratos específicos realizados entre las autoridades indígenas y las autoridades territoriales, que son quienes tienen a su cargo la operación administrativa de los recursos a recibir.

b) Modalidad de transferencias mediante inversión pública desde el Gobierno Central

De acuerdo con las negociaciones entre PPII y el Gobierno del Presidente Santos, y tomando en consideración lo acordado y establecido en la Ley del PND en cuanto al Monto Indicativo Global, los 5 billones de pesos restantes (hasta alcanzar los 8 billones de pesos del total) se inscribirán en la inversión pública que se realiza a través del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; es decir, tendrán como propósito respaldar financieramente las estrategias establecidas en cada una de las áreas del vigente PND. En efecto, en cada una de las seis áreas del Plan se consigna el resultado de la negociación con los PPII, entendida como consulta previa con los mismos. En el siguiente cuadro se indica el número de estrategias para los PPII que se consignan en cada área del Plan.

Área del PND	No. Estrategias para los PPII
Competitividad e infraestructura estratégicas	17
Movilidad social	23
Transformación del campo	25
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	26
Buen Gobierno	17
Crecimiento Verde	15
TOTAL 6 áreas	**123**

Estas 123 estrategias están formuladas sobre la base del PND en términos agregados y volitivos, sin estar acompañadas de metas e indicadores de cumplimiento. Tampoco tienen especificación presupuestaria. En el Plan Plurianual de inversiones que acompaña el PND sólo se muestra la distribución interna de cada área por objetivos globales, no alcanzando a desglosarse el respaldo presupuestario que tendría cada estrategia consignada para los PPII. Es decir, sería necesario un nuevo esfuerzo de planeamiento para ubicar con propiedad las 123 estrategias: por un lado, habría que establecer indicadores y metas en cada estrategia y, por el otro, en términos presupuestarios, sería necesario realizar un cálculo para examinar cómo pueden distribuirse los 5 billones de pesos acordados (como Monto Indicativo Global) entre las 123 estrategias establecidas. Sobre este esfuerzo se abundará en el próximo apartado.

3. Principales retos en cuanto al funcionamiento de los mecanismos

Para examinar el desempeño de los principales mecanismos agrupados en las dos modalidades anteriores se ha procesado información estadística y no estadística y se realizaron consultas, tanto con los representantes de los beneficiarios, como con las entidades de control del Estado colombiano. También se ha obtenido información de las propias instituciones que se relacionan principalmente con los PPII colombianos.

3.1. Modalidad de transferencias de redistribución territorial y regalías

Respecto de esta modalidad se han obtenido referencias generales que confirman la valoración hecha por la Auditoría de la Contraloría General de la República: los recursos obtenidos por las comunidades indígenas no han supuesto un salto cualitativo hacia la protección de los derechos de los PPII y de sus condiciones de vida. Ello refiere tanto a los recursos recibidos mediante esta modalidad como a los obtenidos.

Sin embargo, la otra nota dominante que presenta esta temática (canalización de recursos hacia los PPII) es su disparidad. Consultas realizadas entre las autoridades indígenas muestran que, a no mucha distancia, pueden existir ejemplos de proyectos indígenas que han recibido efectivamente los recursos solicitados, con la colaboración de las autoridades locales, al lado de otros casos donde el recorte de los recursos ha sido considerable o simplemente no han recibido apoyo alguno.

A continuación se describen las observaciones recogidas sobre el funcionamiento de esta modalidad de transferencias:

a) Acentuada dependencia de las autoridades territoriales

La observación crítica más reiterada ha consistido en la mención de la excesiva dependencia de los resguardos y comunidades indígenas respecto de las autoridades territoriales (departamentales y municipales) para poder obtener los recursos que la normativa vigente les concede. Ello permite a las autoridades locales un alto grado de discrecionalidad sobre el traslado de los recursos. En caso de no existir voluntad política y administrativa, la consecución de los fondos por parte de los PPII se transforma en 'un camino de Damasco' mientras que si existe dicha voluntad, las comunidades indígenas encuentran un camino expedito a la obtención de tales recursos.

b) Procedimiento administrativo duplicado

Un factor que agrava el problema anterior es el procedimiento administrativo sobrecargado para la ejecución, una vez que las comunidades indígenas han decidido en asamblea su plan propio y los proyectos que lo integran. Sucede que, como ya se mencionó, la administración y ejecución de los recursos del SGP y el SGR para resguardos indígenas le corresponde exclusivamente a la autoridad territorial, lo que conlleva a que para la ejecución de los recursos debe celebrarse un contrato de administración entre ambas partes, donde se especifican los proyectos a realizar, así como el valor de los mismos. Copia de ese contrato general debe enviarse al Ministerio de Interior (antes del 20 de enero de cada vigencia), el cual realizará los trámites correspondientes ante el DNP y el Ministerio de Hacienda para que se eroguen tales recursos.

Sin embargo, ese contrato de administración general no exime de los contratos específicos que sean necesarios para procurar los insumos, técnicos y materiales necesarios para ejecutar cada uno de los proyectos. Estos contratos, que requieren de la participación de las autoridades indígenas siempre que sea oportuno, deben hacerse de conformidad con las normas vigentes de la contratación de la administración pública colombiana. Los contratos (el general y los específicos) puede hacer muy lento el proceso de ejecución, sobre todo si no hay una fuerte voluntad política de parte de la autoridad local correspondiente.

c) *Dificultades en la operación administrativa de los recursos.* En las consultas realizadas y la documentación sobre control y seguimiento

se coincide en que es frecuente la presencia de problemas en la gestión administrativa de los recursos por varias razones: ausencia de remisión de los contratos marco a las autoridades competentes, deficiencias en la preparación de dichos contratos, ausencia de consignación de los montos no gastados de las vigencias anteriores, defectos de forma y fondo en los contratos específicos de los proyectos. La estimación del DNP es que no menos de la mitad de los casos presentan dificultades de algún tipo y en torno a un tercio presentan dificultades graves.

d) Dificultades en la ejecución de los proyectos

Los informes de seguimiento y control (DNP y Contraloría) muestran que el nivel de ejecución de los recursos dirigidos a los resguardos no es muy alto. Entre un cuarto y un tercio de tales recursos no habían sido ejecutados entre 2012 y 2013. También se señala un nivel apreciable de desvíos en la utilización de recursos, así como irregularidades en la ejecución de los proyectos específicos, la contratación de bienes, servicios y obras, tanto por parte de las autoridades territoriales como de las autoridades indígenas.

e) Presencia de deficiencias técnicas en la gestión de los recursos

Existe alta coincidencia en todas las fuentes consultadas acerca de que existen fuertes deficiencias técnicas en los diversos actores del proceso, tanto respecto de la preparación y elaboración de los contratos y de los proyectos específicos, como en cuanto a su posterior ejecución. Ello pese a que, sobre todo en los resguardos más sólidos y las organizaciones indígenas, la formación formal e informal de recursos humanos ha aumentado considerablemente. El conocimiento y las capacidades de los técnicos indígenas que acompañan a las autoridades indígenas es considerable, pero las deficiencias técnicas en los territorios del interior son un grave problema. Importa subrayar que, según la normativa vigente, el Estado debería encargarse de apoyo técnico y capacitación continuada. Sin embargo, cuando se consulta a las instituciones que tienen competencia en esta materia, puede comprobarse que apenas tienen recursos técnicos y humanos (fuerza de tarea) para acometer esta responsabilidad.

f) Niveles importantes de corrupción

Además de las deficiencias técnicas mencionadas, también existe coincidencia en todas las fuentes consultadas acerca de que existe un nivel apreciable de corrupción en todo el proceso de gestión de los recursos a recibir por los resguardos y comunidades indígenas. En el informe de Auditoría de la Contraloría se afirma: *"En el desarrollo de la presente auditoria, se establecieron 192 hallazgos administrativos a las diferentes administraciones municipales, de los cuales 157 tienen connotaciones disciplinarias, 43 penales, 71 fiscales en cuantía de 94.510 millones y tres indagaciones preliminares".* Desde luego, en este conjunto se contemplan tanto los errores y deficiencias administrativas como acciones donde el dolo es demostrable. Pero el consenso sobre la existencia de un nivel importante de corrupción no sólo afecta a las autoridades municipales y departamentales, sino también a las comunidades indígenas. Los informes de seguimiento recogen circunstancias que muestran como los líderes indígenas participan con frecuencia en alianza con las autoridades territoriales en la práctica de acciones irregulares, así como se muestra que en muchos casos los planes de vida y los proyectos correspondientes no han sido consultados en asambleas de las comunidades indígenas, o que se han dado informaciones incorrectas a las autoridades sobre procedimientos internos, población residente, etc. (Contraloría General de la República, 2012).

g) Deficiencias en cuanto al seguimiento y control de la gestión de los recursos

Según los resultados de las consultas realizadas en los organismos de control del Estado, las acciones de seguimiento y control de la gestión de los recursos del SGP y SGR hacia los PPII son escasas y de irregular calado. De hecho, no es sino hasta 2009 que el Decreto 168 regula las acciones de seguimiento del mecanismo SGP y el informe consolidado

del DNP, al respecto se realiza en 2014 para la vigencia 2013. Por su parte, la Contraloría General de la República ha realizado varios informes parciales sobre la operación de los recursos de SGP y el SGR, pero el realizado en 2013 es el más completo, sobre las vigencias del 2008 al 2011, realizándose sobre una muestra del 53% de los resguardos indígenas del país. Tanto en el caso del DNP como en cuanto a CGR el problema principal expuesto para que no realicen acciones nacionales y periódicas de seguimiento y control de la operación de los recursos para PPII es la ausencia de recursos propios. En el fondo, ello está apuntando a la baja densidad institucional del Estado colombiano, sobre todo en relación con la extensión de su territorio. Puede afirmarse que en Colombia permanecen amplios territorios periféricos donde la presencia de la administración pública es escasa. Y sucede que, a excepción de la región andina, es precisamente en esos territorios donde se encuentra gran cantidad de resguardos indígenas.

Una vez mencionadas las observaciones que se hacen a esta modalidad de transferencias, es importante recordar que esta situación podría variar apreciablemente si los decretos supremos de fines del 2014 se implementaran con celeridad, permitiendo que los montos del SGP y del SGR llegaran directamente a las comunidades indígenas. Sobre esta posibilidad se tratará al examinar las perspectivas del proceso.

3.2 Modalidad de transferencias mediante inversión pública desde el Gobierno Central

Es necesario subrayar que el examen del desempeño de esta modalidad debe tomar en consideración que, si bien han existido previamente políticas específicas para PPII y también se han mencionado en algunos Planes de Desarrollo, es reciente la consignación en la planificación nacional el respaldo presupuestario directo a dichas acciones. En efecto, la presencia consistente de los PPII en el Plan Nacional de Desarrollo tiene lugar por primera vez en el anterior PND 2010-2014, como uno de sus anexos. En aquella oportunidad, los programas no tenían un cálculo presupuestario preciso ni integral y se estima que su ejecución global no superó el 20%, situación que produjo un fuerte descontento de las comunidades y organizaciones indígenas (que condujo a la Minga del 2013, que se mencionó con anterioridad).

Hasta ese momento (2011) el planteamiento gubernamental había consistido en que no era necesaria otra asignación de recursos hacia los PPII que la procedente de los Sistemas de compensación (SGP y SGR), puesto que la población indígena obtenía los beneficios de las políticas y programas sociales de tipo general, dirigidos al conjunto de la población colombiana. Sin embargo, este planteamiento gubernamental, compartido por sectores de la sociedad colombiana, debe examinarse más de cerca. Por un lado, necesita confirmarse el aserto que los beneficios de tales programas generales llegan realmente a las comunidades indígenas. Un análisis muy preliminar de los programas sociales y de lucha contra la pobreza no confirma ese supuesto. En la mayoría de los programas es muy reciente el establecimiento de protocolos con pertinencia étnica y todavía no tienen suficiente personal cualificado en esta materia. La consulta con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza (ANSPE) reflejó los esfuerzos que realiza la entidad para dotarse de un modelo de operación con pertinencia étnica. Por su parte, el informe del BID (2012) sobre su apoyo al Programa Familias en Acción, también muestra la necesidad de adaptar los programas de transferencias condicionadas a las poblaciones indígenas, tomando en consideración sus formas propias de gobierno y constitución de autoridades indígenas. Puede afirmarse que ha sido en la reciente política de atención y reparación a las víctimas del conflicto donde la atención al factor étnico ha tenido una presencia más clara desde el principio de su desarrollo.

Por otro lado, si se tiene en cuenta la debilidad del gasto social en Colombia, no parece justificarse el aserto de las administraciones anteriores de que los PPII no necesitaban otra atención especial que la procedente de los sistemas de compensación (SGP y SGR, principalmente), puesto que ya se estaría benefi-

ciando de la inversión pública y los programas sociales del país dirigidos hacia la población en general. No se trata de negar que ese deslizamiento tiene lugar en alguna medida, sino de valorar, junto a la Corte y las entidades de control, que es completamente insuficiente para proteger los derechos de los PPII y mejorar sus condiciones de vida.

Ahora bien, una vez que el Gobierno colombiano ha decidido incorporar el apoyo a los PPII en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en sus diferentes áreas de operación, con un monto estimado en 5 billones de pesos para el cuatrienio (USD 1.650 millones) es necesario examinar el lanzamiento de esa acción desde su inicio. A continuación se mencionan las principales observaciones recabadas al respecto:

a) Dificultades propias del sistema de planeamiento nacional

Un primer problema se plantea para 2015 como consecuencia del solapamiento de los plazos de las vigencias presupuestarias. En efecto, el presupuesto nacional de 2015 fue realizado el año anterior, antes de que se aprobara el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual resulta difícil acomodar las partidas a los nuevos programas establecidos en el presente PND, una de cuyas novedades es precisamente la incorporación de estrategias dirigidas a los PPII. Es por tanto previsible que la ejecución de los programas previstos para los PPII presente una muy escasa ejecución en el 2015.

En principio, ello significaría que lo previsto para invertir en este año se acumularía para gastar los siguientes años. Importa señalar que la distribución acordada del gasto en el presente cuatrienio tiene la siguiente secuencia: 20% para 2015, 30% para 2016, 30% para 2017 y 20% para 2018. Si la ejecución de ese 20% (en torno a 1,25 billones de pesos) es muy baja este año, se debería poner especial atención en la formulación de la inversión en el presupuesto nacional para 2016 y los años siguientes. Sin embargo, al encarar la formulación del presupuesto del 2016 han aparecido problemas de asignación presupuestaria a las 123 estrategias consignadas en el PND, algo que señala los problemas de planeamiento en ese ámbito. Este asunto ha sido motivo de discusión en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) celebrada en Bogotá a mediados de mayo, sobre la que regresaremos posteriormente.

b) Problemas referidos a la incorporación de las demandas indígenas en el PND

En el proceso de negociación entre Gobierno y PPII, a la hora de elaborar el PND, se adoptó una metodología general y aproximada que dejaba para más adelante el ajuste preciso de los acuerdos. Los PPII habían presentado un número muy elevado de estrategias y un presupuesto global de 22 billones de pesos para respaldarlas. Cuando, como producto de la negociación, las estrategias se concretaron en las 123 consignadas, se optó por discutir un Monto Global Indicativo, en lugar de estimar cada una de las estrategias.

Esa tarea quedaba pendiente para más adelante, se suponía que antes de preparar el presupuesto de 2016. Mientras tanto, los representantes indígenas se comprometieron a perfilar técnicamente las 123 estrategias, dotándolas de indicadores y metas. Esa era una de las tareas principales de la MPC convocada para mediados de mayo: revisar la formulación técnica de las 123 estrategias.

Sin embargo, en los días previos a la reunión de la Mesa Técnica fue evidente que, en la coyuntura de recorte presupuestario anunciada por las autoridades del Ministerio de Hacienda, el problema central no era el perfil técnico de las estrategias, sino cómo lograr que todas consiguieran el correspondiente respaldo financiero. Y entonces se hizo más evidente el problema que arrastraba el hecho de haber consignado las 123 estrategias sin especificación presupuestaria. En ese contexto, se evidenciaron dos diferentes perspectivas en la Mesa Permanente. Los representantes de los PPII, sobre la base del mantenimiento del piso de los 5 billones de pesos, esperaban que las entidades que aparecen en las matrices del PND como responsables de las estrategias simplemente se hicieran cargo de su ejecución. Pero los representantes del Gobierno, en

cabeza del DNP (responsable de la fijación del PND), planteaban que, de conformidad con las normas vigentes de planeamiento, las estrategias se desagregan a partir de los proyectos que asumen las diferentes entidades de ejecución (Ministerios y otros), tanto si lo hacen a partir de los recursos establecidos en el presupuesto nacional, como si lo hacen por reordenamiento del presupuesto interno de cada entidad. Desde luego, esto significaba una negociación -difícil y procelosa en tiempos de recorte presupuestario- de los PPII y cada una de las entidades de ejecución.

En esas circunstancias, los representantes indígenas elevaron el curso de la negociación política y exigieron una reunión con los responsables del Ministerio del Interior, de Hacienda y del DNP, antes de seguir adelante. De lo contrario se levantarían de la Mesa Permanente de Concertación. La respuesta del Gobierno fue que deberían hacerse las dos cosas: tener una reunión de alto nivel, a la brevedad posible, al tiempo que se iniciaba de inmediato el curso de negociación con los Ministerios y otras instancias de ejecución. Un sector de los pueblos indígenas aceptó la propuesta y el conjunto de la Mesa acabó orientándose hacia esa solución.

Concluida la reunión de la MPC, se iniciaron los procesos de negociación a distinto nivel, pero resulta una evidencia que los PPII se encuentran ante una disyuntiva: aceptar una negociación a la baja, donde muchas de las estrategias no conseguirán suficiente respaldo financiero, o bien entrar en un conflicto político con el gobierno del Presidente Santos.

Desde luego, la opción de avanzar hacia un conflicto político debe tomar en consideración los otros asuntos en juego. Por un lado, es necesario considerar el cumplimiento del Presidente en cuanto al desbloqueo del avance hacia el autogobierno, al emitir los decretos supremos de la segunda mitad de 2014. Por otro lado, los pueblos indígenas están profundamente interesados en que el proceso de negociación de paz que el Gobierno lleva a delante con las FARC logre cerrarse con éxito, especialmente los PPII con tierras en la periferia sudeste del país.

4. Balance general

El balance que puede hacerse de las dos modalidades presentadas es ambivalente. Por un lado, la modalidad basada en los sistemas de compensación (SGP y SGR) ha tenido un bajo desempeño, según los informes de seguimiento y control realizados, debido tanto al hecho de que los montos previstos no son importantes, como, sobre todo, a que los procedimientos para su traslado hacia las comunidades indígenas encuentran obstáculos de consideración. Sin embargo, tales obstáculos se removerían apreciablemente, de ponerse en marcha los decretos supremos emitidos a fines de 2014 por el Gobierno del Presidente Santos para favorecer el autogobierno de los PPII.

Ahora bien, las prerrogativas y condiciones establecidas en el segundo decreto (del 26 de diciembre 2014) para que las comunidades indígenas puedan recibir y gestionar los recursos canalizados mediante esta modalidad son consideradas restrictivas por todas las fuentes consultadas. Existe coincidencia acerca de que el proceso de adquisición de tales condiciones por parte de los resguardos existentes será considerablemente lento, comenzando sobre todo por ponerlos en práctica aquellos más fuertes y mejor dotados de recursos técnicos. Esto es visto por varios especialistas como una suerte de división entre los resguardos y las organizaciones más poderosas y los resguardos más pequeños o débiles. Los mencionados decretos han contemplado esta dificultad de implementación y previsto la posibilidad de que los resguardos más pequeños puedan asociarse entre sí, pero las fuentes consultadas consideran que ese proceso de mancomunidad será también apreciablemente lento.

En este contexto, cobra extraordinaria relevancia el apoyo técnico que puedan obtener los resguardos indígenas para preparar y alcanzar la aprobación de los requisitos a presentar para adquirir la capacidad de autogobierno financiero. Esta necesidad de apoyo técnico esta prevista en los decretos gubernamentales, en donde se asegura que deberá ser otorgada por las instituciones estatales correspondientes. Sin embargo, la consulta realizada con tales instituciones refleja que no disponen todavía de los recursos técnicos y humanos para desempeñar esta labor. Recientemente, el DNP ha logrado un convenio con ACDI/VOCA y USAID para un apoyo (de USD 75.000 durante siete meses) para contratar personal que asista técnicamente a las comunidades indígenas. Según informa el DNP, este apoyo de la cooperación internacional cubrirá las necesidades de este año, necesidades que serán satisfechas el año próximo por el Estado colombiano. Esta previsión es considerada insuficiente por parte de los representantes indígenas, quienes, junto a los expertos consultados, estiman que la cantidad de resguardos que obtengan las competencias para el autogobierno financiero irá creciendo con mucha lentitud. Parece lógico pensar que este factor actuará como catalizador o no de la tendencia hacia el conflicto entre PPII y Gobierno del Presidente Santos.

En cuanto a la segunda modalidad, referida a la inversión del Gobierno central, consignada en el PND para los PPII, existe -como se vio- un antecedente inmediato (el PND 2010-2014) que mostró su falta de consistencia. Ubicado como un anexo del Plan, tuvo una ejecución muy baja y no fue una experiencia aceptable para los PPII. En esta oportunidad (PND 2014-2018), las demandas indígenas se convirtieron en estrategias, ubicadas en cada área del Plan y tuvieron como referente presupuestal los 5 billones de pesos acordados. Esta cantidad, mucho menor que la solicitada por los PPII, no fue distribuida desde el principio según el costeo de las 123 estrategias, entre otras razones porque no se hizo desde el principio. Si se hubiera realizado a tiempo, habría sido evidente que los 5 billones de pesos no alcanzaban para cubrir todas las estrategias consignadas, con lo que previsiblemente hubiera sido necesario priorizar acciones. Llegar en estas condiciones de falta de planeamiento a la preparación del proyecto presupuestal de 2016 ha colocado a los PPII en una situación de incertidumbre.

Por un lado es necesario encarar los recortes presupuestarios determinados por las autoridades fiscales, al producirse el recorte de ingresos por la merma de la cuenta de hidrocarburos. Pero, por otro, los técnicos indígenas

aducen, con razón, que habría que considerar lo no gastado en la vigencia de 2015, por las razones expuestas. Sin embargo, las autoridades del Ministerio de Hacienda y del DNP sostienen que esos cálculos son difíciles de concretar por falta de tiempo, dado que la ley establece plazos para la conformación del proyecto de presupuesto que no pueden sobrepasarse. Así las cosas, es muy probable que los representantes indígenas estén abocados a unas negociaciones complejas con cada una de las instituciones ejecutoras (ministerios y otras), sin poder determinar claramente si podrá incluirse en la vigencia del 2016 el 30% de los 5 billones de pesos acordados, previsto para gastar ese año (2016). El resultado de este proceso conducirá a una situación difícil de estimar cuando se prepare el próximo año el presupuesto del siguiente: para 2017 habría que calcular lo no gastado en 2015 y en 2016 para evitar una acumulación indeseada; además de distribuir el 30% de los 5 billones de pesos que se había previsto gastar ese año (2017).

En pocas palabras, los representantes de los PPII tendrían que poner atención a la necesidad de realizar una verdadera reprogramación presupuestal, si quieren utilizar realmente una parte sustantiva de los 5 billones de pesos previstos para el cuatrienio.

En suma, aunque en esta oportunidad los PPII lograron incluir de forma más directa sus demandas en el PND, así como acordar un monto general de gasto, las negociaciones a grosso modo fueron útiles para avanzar en la negociación inicial, pero luego se han convertido en un poderoso obstáculo para obtener efectivamente los recursos acordados en el tiempo convenido. Desde luego, la primera responsabilidad al respecto le corresponde al Estado colombiano, que no ha sido capaz de planificar adecuadamente la distribución de fondos según las estrategias inicialmente acordadas. Y la hipótesis explicativa de ello podría ser doble: la debilidad de recursos técnicos y humanos que las instituciones poseen para esta materia y la falta de voluntad política de sectores de la administración, apoyada en una cultura política excluyente que todavía impera en amplios sectores de la sociedad colombiana. Ahora bien, el hecho de que la primera responsabilidad sea del Estado no exime de alguna cuota de responsabilidad a las autoridades de los PPII, en cuanto a la aceptación de acuerdos generales e imprecisos, que luego no se planifican adecuadamente. Posiblemente esa pudiera ser una lección aprendida para seguir utilizando en el futuro esta modalidad de canalización de recursos hacia sus comunidades.

5. Perspectivas

Como se ha señalado, el desempeño mediano de las principales modalidades de traslado de recursos hacia los PPII ofrece un horizonte que oscila entre la difícil negociación y el conflicto entre los PPII y el Gobierno. Sin embargo, ese incierto panorama es necesario situarlo en una perspectiva más estratégica, marcada por dos elementos fundamentales:

1. El curso de las negociaciones para poner fin al conflicto armado que padece Colombia y;
2. El brusco cambio de la coyuntura económica al acabarse el boom de las materias primas.

En cuanto a las negociaciones de paz, su naturaleza estratégica procede de distintas causas: de un lado, porque la guerra absorbe una apreciable cantidad de recursos públicos que podrían utilizarse en otras áreas más directamente relacionadas con el desarrollo humano, pero también porque mientras los territorios se encuentren bajo los rigores y las inhumanidades de la guerra, los PPII se verán afectados directa y gravemente.

Por esa causa, los representantes de los PPII, al tiempo que llevaban adelante la negociación con el gobierno del Presidente Santos sobre las modalidades para encauzar recursos hacia sus comunidades, preparaban una Agenda Nacional de Paz de los PPII, para establecer su posición respecto de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, desarrolladas primero en Oslo y luego en La Habana. Ambos cursos de actuación han avanzado de manera autónoma, pero existe coincidencia acerca de que el resultado de las negociaciones de paz afectará la condición de los PPII en sus diversos aspectos, incluido su posesión de la tierra, su acceso a recursos públicos y su autogobierno.

Una razón principal que justificaba la formulación de una Agenda de Paz Indígena estaba referida a la necesidad de que ambas partes en la negociación de paz (Gobierno y FARC) no trataran de representarlos. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) encabezó la propuesta de que los PPII tuvieran su propia voz, que debía ser escuchada en el curso de las negociaciones de paz. La Agenda plantea, en términos generales y forma autónoma:

- La suspensión inmediata de las acciones armadas, mientras se logra una tregua general.
- La prohibición del desplazamiento forzado de las comunidades indígenas.
- La garantía de permanencia y retorno de la población a sus territorios.
- El no uso militar de ningún bien o símbolo indígena.
- El cese del reclutamiento forzoso de población indígena, especialmente de niños y niñas.
- El reconocimiento de las partes en conflictos del derecho de autogobierno y posesión de las tierras de los PPII, no suscribiendo acuerdos que signifiquen un retroceso en la garantía de los derechos de los PPII.
- El derecho a la verdad, la reparación integral y la garantía de no repetición de las agresiones sufridas.

No obstante, uno de los aspectos principales de las negociaciones de paz se refiere a la llamada “paz territorial”, que implica un proceso de reordenamiento del territorio y reforma agraria. Esto involucra no sólo negociaciones con el Estado sino también entre los directamente afectados: indígenas, afrocolombianos y el campesinado, que es el sector mayoritario. Entre otras razones, porque todavía existe mucha informalidad en cuanto a la propiedad de la tierra, que ha dado lugar a una gran cantidad de pleitos ante los tribunales (hay acumulados más de 800, a mediados de 2015). Este proceso previsiblemente tendrá consecuencias respecto de la lenta puesta en marcha de los derechos de autogobierno establecidos en los decretos de fines de 2014. Es decir, no hay duda de que la perspectiva de las negociaciones de paz condicionará en buena medida el

desarrollo de los procesos de autogobierno, así como afectará, para bien o para mal, el desempeño de las modalidades más importantes de traslado de recursos hacia las comunidades indígenas.

En cuanto al brusco cambio de la coyuntura económica con el fin del boom de las materias primas y los recortes presupuestarios para mantener el equilibrio macroeconómico, es necesario señalar que ello afectará negativamente a las condiciones sociales en una medida difícil de precisar. Como se señaló, la disminución general de la pobreza en Colombia, fuertemente diferenciada territorialmente, situó en torno a un tercio la población bajo la línea de pobreza en 2014. Sin embargo, como se ha indicado para toda la región, el problema reside en que esa reducción de la pobreza en los últimos 15 años ha tenido lugar colocando a una alta proporción de la población justo por encima de la mencionada línea, en condiciones de vulnerabilidad a la pobreza; es decir, en riesgo de volver a caer en la pobreza en cuanto empeoren las circunstancias de contexto. Para el caso de Colombia, se ha estimado en un 37,5% la población vulnerable (Hardy, 2014). Si se debilita el crecimiento económico y se recorta la inversión social es previsible que el desarrollo social se detenga o incluso que retroceda en Colombia, aunque sea difícil saber con precisión qué proporción de la población vulnerable retornará a la pobreza. Esta situación socioeconómica afectará especialmente a los PPII cuya población se sitúa en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad.

No hay duda de que un contexto marcado por la reducción fiscal que ya está afectando el traslado de recursos hacia los PPII, situado en un cuadro socioeconómico difícil, aumenta la posibilidad de que crezcan las tensiones entre Estado y PPII, a menos de que se desarrolle una fuerte voluntad de concertar por ambas partes para evitar un horizonte de conflicto.

6. Bibliografía

Agencia Nacional de Hidrocarburos. **Las regalías en el sector de los hidrocarburos.** ANH. Bogotá. 2008.

Agencia Presidencial para la Acción Social. **Familias en Acción para Pueblos Indígenas**. Acción Social. Bogotá 2012.

Banco Interamericano de Desarrollo. **Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas**. BID. Bogotá. 2012.

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

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

Contraloría General de la República. **Informe especial de seguimiento. Los pueblos indígenas de Colombia y los Recursos Estatales asignados.** Contraloría 2012.

Contraloría General de la República. **Informe de auditoría. Sistema General de Participaciones (SGP).** Municipio de Riosucio, Departamento de Caldas. Vigencia 2013. CGR-CDSS No. 74. Bogotá, diciembre 2014.

Defensoría del Pueblo. **Horizontes contemporáneos en el desarrollo de los derechos de los grupos étnicos de Colombia.** Boletín sobre Derechos de los grupos étnicos. Bogotá. 2013.

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

Departamento Nacional de Planeación. **Actualización de la Cartilla "Las Regalías en Colombia".** DNP. Bogotá. 2008.

Departamento Nacional de Planeación. **Informe de monitoreo SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales. Vigencia 2013 y primer trimestre 2014**. DNP. Bogotá. 2014.

García Villegas, Mauricio. Jueces sin Estado. **La justicia colombiana en zonas de conflicto armado.** Konrad Adenauer. Bogotá, 2008.

García Villegas y Revelo Rebolledo. Estado Alterado. **Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia.** De justicia, Bogotá, 2010.

Gomáriz, Enrique. **¿Un encuentro difícil? El sistema de políticas públicas en Colombia y la atención diferencial de las mujeres desplazadas.** Informe de consultoría sobre Género y políticas públicas para el proyecto "ProDeMujer" de GIZ Colombia. Bogotá, enero 2011.

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

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

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). **Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas de Colombia**. Propuesta de Trabajo. Bogotá, abril 2014.

ONIC. **Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas de Colombia. Tema I. Derechos Hu-**

manos y Derechos Internacional Humanitario para los Pueblos Indígenas de Colombia. Foro Nacional de Víctimas. Cali, 2 al 5 de agosto de 2014. Bogotá, agosto 2014.

ONIC. **Mandato Político General de los Pueblos Indígenas de Colombia 2012-2016.** VII Congreso de la ONIC. Autoridad Nacional de Gobierno Indígena. Bogotá, 2013.

PNUD. **Pueblos Indígenas**. Diálogos entre culturas.

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

República de Colombia. **Constitución Política de Colombia de 1991. Ley 21 de 1991 de incorporación del Convenio 169 de la OIT. Ley 115 de 1993, General de Educación. Ley 60 de 1993 crea el Sistema General de Participaciones. Ley 99 de 1993 crea el Ministerio de Medio Ambiente. Ley 141 de 1994, crea el Fondo Nacional de Regalías. Ley 270 de 1996 Estatutaria de Justicia. Ley 617 de 2000, Reforma la Ley Orgánica de Presupuesto y Descentralización. Ley 691 de 2001 de Participación de grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social. Ley 685 de 2001, Código de Minas. Ley 715 de 2001 sobre SGP y salud. Ley 756 de 2002, sobre criterios de distribución de Regalías. Ley 1554 de 2011, Orgánica de Ordenación del Territorio. Ley 1512 de 2012 de reordenación del Sistema General de Regalías. Decreto Nacional 1809 de 1993 sobre Normas Fiscales en Territorios Indígenas. DN 2164 de 1995 Reglamento constitutivo de Resguardos. DN 2716 que reglamenta Ley 691 sobre grupos étnicos y Sistema de Seguridad Social. D-Ley 4633 de Reparación integral y reparación de víctimas de PP.II. DN 1953 de 2014, de creación de régimen especial para traslado de recursos a los territorios indígenas. DN 2719 de 2014, que establece requisitos para que los territorios indígenas puedan acceder a los beneficios mencionados en el DN 1953 del 2014.** Diario Oficial.

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

República de Colombia. **Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación.** Bogotá, febrero 2010.

República de Colombia. **Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones.** Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda. Bogotá, mayo 2014.

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

República de Colombia. **Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM). Principios, lineamientos y acciones estratégicas.** Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Ministerio de Minas y Energía. Bogotá, julio 2014.

República de Colombia. **Sistema general de Participaciones para Resguardos Indígenas (SGPRI)**. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos. Ministerio del Interior. Bogotá, 2015.

Sánchez Jiménez, Óscar. **ODM y Pueblos Indígenas: un compromiso pendiente. Serie hacia el Desarrollo Integral Indígena e Intercultural de Colombia.** Programa Presidencial Indígena. Presidencia de la República. Bogotá, julio 2014.

USAID. **Programa para Afrodescendientes e Indígenas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).** Carpeta informativa del programa. Bogotá, 2015.

Informe sobre Ecuador

Foto: Mujeres indígenas pueblo Shuar, Amazonía del Ecuador
© Sylvia Reinhardt

1. 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 INEC[1]), 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 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

1 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

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 (Febres-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 efecto, 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.

1.1. Características generales de los PPII 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 variables 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 organización 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.

1.2. Marco legal e institucional

Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas ecuatorianos fueron estableciéndose en la normativa nacional de forma progresi-

va 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 reconocidos 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 sustituida en términos funcionales por la Secretaria 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 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 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 Nacionalidades 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.

2. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los PPII

2.1. 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 reformó 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 Secretaria 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 Agricultura[2] . 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 delante 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 SENPLADES[3] y confirmada por CODENPE[4], y, según su periodización, sigue vigente, lo cual obliga a que sea tratada en el siguiente apartado.

2.2. 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 publica, 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 campesina, 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	*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.* *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.*

EJES	POLÍTICAS
2. Derechos colectivos	*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.* *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.* *2.3. Promover la autoidentificación de las nacionalidades y pueblos, valorando y afirmando las identidades diversas como patrimonio cultural tangible e intangible del Ecuador.*
3. Administración y acceso a la justicia	*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.* *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.*
4. Los derechos del Buen Vivir	*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.* *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.* *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 mejorar el acceso de dichas poblaciones.* *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.* *4.5. Fomentar las construcciones de viviendas dignas, adaptadas a las culturas y aspectos geográficos de nacionalidades y pueblos.*
5.Los derechos económicos	*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.* *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.* *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.*
6. Los derechos de participación, comunicación e información	*6.1. Fortalecer el derecho a una comunicación libre en los idiomas ancestrales, para potenciar el desarrollo cultural y la construcción de la plurinacionalidad.* *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.*

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

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 Nacional 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 im-

plementación.

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 inversiones 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 Estratégico 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 ministe-

rial 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 ocasiones 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,*

Cóndor, 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 las 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 Secretaria de 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 actividades 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 PPII

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 REDD[5]) 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 KfW[6], 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

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.

los socios indígenas de Socio Bosque poseían una buena opinión del programa y su funcionamiento. 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 PPII 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 Gobernanza 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 (cercana a 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 abundamentemente 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 voluntariedad 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 consejos provinciales y los consejos 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 funcionamiento 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 En millones USD	2015 En millones USD	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 prerrequisitos para iniciar una explotación, así como define la Licencia Ambiental, y modifica la estipulación de rentas y regalías. El texto reformatorio 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 FEIREP[7], el FAC[8] y finalmente el FEISEH[9], 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 CONAIE[10] 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 formula 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).

3. 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.

3.1. 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 haberse 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 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 izquierda), 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).

3.2. 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 cantidades 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 formula 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 trasversal 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.

4. Recomendaciones

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 económicas 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.

5. Bibliografía

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. I**NFORME TÉCNICO Nº 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 Teritoriales 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.

INFORME SOBRE PERÚ

Foto: Mujer indígena de Arequipa, Perú
© Karsten Leckebusch

1. Antecedentes y contexto

La República del Perú es el Estado de la costa pacífica de Sudamérica de mayor territorio continental, con 1. 285.216 km2, atravesado de Sur a Norte por la cordillera de Los Andes y, en relación con ello, mostrando de forma más nítida la diferenciación regional que caracteriza a los países andinos: Costa, Sierra y selva amazónica. La Costa peruana es una franja que recorre el extenso litoral (3.080 Km.), de carácter desértico o con abundancia de páramos. La región de la Sierra está integrada por una sucesión de cordilleras: los Andes del Norte, que son más bajos y húmedos, los del Centro que son los más elevados (nevado Huascarán, con 6.768 msnm) y los del Sur, que se ensanchan y contienen una zona altiplánica. La región selvática, que incluye tierras altas y bajas, es la más extensa y representa el 60% del territorio peruano. La variedad de relieve y clima hace del Perú uno de los países del mundo de mayor diversidad biológica y mayores recursos naturales, incluyendo los minerales.

Este territorio es habitado por más de 31 millones de personas (31.151.643, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el 2015, distribuidas de forma muy desigual según regiones: en la Costa se concentra el 53% de la población, en la Sierra lo hace el 38% y apenas el 9% en la selva. La densidad promedio no es alta, 24 habitantes por km2, sobre todo a causa de la extensión de los territorios poco habitados de la Amazonía. El Perú ha sufrido una fuerte urbanización en las últimas décadas del pasado siglo, por lo que alrededor del 74% de su población vive ahora en las ciudades, más pobladas en la costa y especialmente en su capital, Lima. Perú presenta al respecto una particularidad: desde su instalación, al comienzo de la Colonia, su capital se estableció en la Costa y no sobre la Sierra o sus estribaciones, como en el resto de los países andinos. Ello significó una pronunciada diferenciación entre una capital conectada al exterior, cosmopolita y señorial, de población mestiza y blanca, y el interior del país, más cholo e indígena, ligado a las costumbres tradicionales y aún ancestrales. El hecho -común en la región- de que las instituciones públicas se concentraran en la capital, ha supuesto que el Estado (marcadamente limeño) haya tenido una presencia muy desigual en el interior, actuando frecuentemente de manera focal, para atender actividades productivas localizadas (minería, caucho, petróleo, etc.) o ante violentos conflictos sociales y políticos.

El sistema político que se desarrolló sobre estas bases en el Perú (relación entre Estado y sociedad, entre gobernantes y gobernados) ha estado marcado por un cruce complejo entre dos disyuntivas fundamentales: a) desarrollo legal democrático versus gobernabilidad de hecho, establecida por la fuerza; b) integración social versus exclusión social y cultural. Tras la República Aristocrática, que encarnó el binomio desarrollo legal democrático con exclusión social, surgieron un conjunto de fuerzas nacionalistas (APRA) que fueron orientando al país hacia el polo opuesto: gobernabilidad de hecho inclinada hacia la inclusión social. En octubre de 1968, el presidente constitucional Belaúnde fue derrocado por un golpe militar que llevó al poder al general Juan Velasco Alvarado con un programa de reformas soberanistas: nacionalización de los recursos naturales, reforma agraria, intervención directa del Estado en la economía y movilización política de sectores postergados (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS), reconociéndose así las comunidades campesinas y nativas. El modelo, basado en un incremento considerable de las exportaciones y el comienzo de la explotación petrolera en la selva, se agotó diez años después y, en medio de un progresivo declive económico y político, el gobierno militar convocó a una Asamblea Constituyente, para devolver al Perú a la senda constitucionalista civil.

La oscilación en los años ochenta entre una política de liberalización económica, que, encajó los efectos de la crisis de la deuda de 1982, produciendo un retroceso del 12,3% en el PIB, y una política opuesta de carácter autárquico (primer gobierno de Alan García), que condujo al desequilibrio macroeconómico, la hiperinflación y la recesión generaliza-

da, compuso en esa década un cuadro crítico que afectó particularmente a las zonas rurales. Ello facilitó el surgimiento y desarrollo de un movimiento armado, Sendero Luminoso (desprendido del viejo Partido Comunista), caracterizado por una violencia descarnada, que azotó de modo focal el campo y las ciudades de provincia, hasta alcanzar la capital. Tal movimiento no consiguió la sublevación que buscaba, pero consiguió conmocionar el sistema político peruano; se estima que la violencia costó la vida de 70.000 personas, la mayoría indígenas (Meentzen, 2007).

En tales condiciones, apareció un outsider de dicho sistema, Alberto Fujimori, que proponía mantener el populismo pero de orientación conservadora, prometiendo, entre otras cosas, la eliminación de sublevación armada. Una vez que produjo una ruptura constitucional, mediante un autogolpe en 1992, Fujimori consiguió impulsar un régimen autoritario que infringió serias derrotas a Sendero, al tiempo que imponía un modelo económico de corte progresivamente neoliberal. Amparado en el cambio constitucional, fue reelegido en 1995 y desarrolló un segundo gobierno donde se acentuaron los rasgos autoritarios, los niveles de corrupción y el intento de eternizarse en el poder. Todo ello amplió la oposición y, rodeado de escándalos, abandonó el país en el 2000, mientras el Congreso procedía a su inhabilitación. Poco después nombraba a su Presidente, Valentín Paniagua, como jefe de Estado transicional hasta la celebración de nuevas elecciones.

Uno de los principales opositores de Fujimori, Alejandro Toledo, fue elegido Presidente con un programa que prometía el saneamiento institucional y la inclusión social y cultural. Con Toledo regresó con fuerza al Perú la idea de que el mestizaje integraba también la identidad indígena, algo sobre lo que regresará más adelante. Sin embargo, su gobierno acabó manteniéndose dentro de los parámetros económicos del Consenso de Washington, lo que puso límites a su promesa de integración social. Fue sucedido por el candidato del APRA, Alan García Pérez, quien demostró con su segundo gobierno haber aprendido bien los perjuicios de una economía autárquica y las ventajas de la apertura económica, que impulsó con afán. Ese modelo incluía un aumento considerable de las actividades extractivas, tanto minerales como energéticas; algo que pronto le enfrentó con los pueblos indígenas que defendían sus territorios (conflicto de Bagua). Su gobierno concluyó con una imagen marcadamente neoliberal que produjo una reacción de sentido contrario en el electorado. En esa perspectiva, fue elegido el ex militar Ollanta Humala, que en un principio pareció inclinarse hacia el eje bolivariano, pero que pronto demostró su distanciamiento de tal proyecto, prometiendo la inclusión social pero dentro de los parámetros democráticos. Sin embargo, cuando agotó su mandato, el gobierno de Humala parece representar, según distintas fuentes, una nueva forma de frustración en la consecución de ese binomio tan largamente deseado en el Perú.

1.1. Características generales de los PPII en el Perú

La estimación del volumen de población indígena del Perú no es fácil de precisar. En relación al Censo de 2007, la estimación directa sobre el uso de la lengua que hace el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), indica que el 15,67% de la población peruana utiliza alguna lengua indígena, es decir, algo más de cuatro millones de personas (4.045.713). Sin embargo, una estimación ponderada de la CEPAL[11], basada en el censo oficial del Perú del 2007 con medición de una sola variable (idioma materno), sostiene que esa cifra se eleva al 24,8% (CEPAL, 2010), alcanzando cerca de seis millones y medio de personas (6.489.109). Sin embargo, otros estudios consideran que estas cifras todavía contienen un apreciable subregistro de población indígena. En todo caso, este volumen de población indígena sería el mayor de Sudamérica en cifras absolutas.

La gran mayoría de la población indígena habla quechua (un 83%) y a gran distancia utiliza el aymara (11%), el ashaninka (2%) y el resto utiliza una amplia diversidad de lenguas. Se estima que en el Perú existen 70 etnias diferentes, siendo la selva la que presenta mayor

11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

diversidad: un 51% del total de grupos étnicos residen en la Amazonía. Algunos de estos grupos se encuentran en riesgo de extinción o de absorción por otros pueblos colindantes. En cuanto a la distribución de la población indígena según regiones naturales, se aprecia que la mayor proporción está en la Sierra (70,1%), seguida de la Costa (25,8%) y de la Amazonía (4,1%), donde se estima que viven entre 250 mil y 300 mil nativos. Los pueblos indígenas han formado parte del acelerado proceso de urbanización, lo que algunas fuentes identifican como una relativa "andinización" de sus ciudades, incluida Lima.

En cuanto a la dimensión del territorio donde viven los pueblos indígenas del Perú, también existen dificultades de estimación precisa. Ello guarda relación con dos factores principales: la identificación cultural de las comunidades y la inseguridad territorial que afecta a los pueblos indígenas. Respecto al problema de identificación cultural, cuestión que se remonta al siglo XIX, tiene su afirmación con el proceso de la reforma agraria del gobierno nacionalista de Velasco Alvarado y su consolidación en el primer Gobierno de Alan García (1985-1990). En efecto, la consideración de que el término indio o indígena era discriminatorio buscó su sustitución por el de campesino para las comunidades de la sierra y la Costa, así como el de nativo para las de la Selva. Ello significa que ha resultado difícil identificar las comunidades campesinas que son de raigambre indígena de las que no lo son; entre otras razones, porque el término identificatorio normativo principal es el de comunidad (Ley de Comunidades Campesinas de 1987). Eso no sucede así en el caso de las comunidades nativas de la Amazonía, cuya identificación territorial coincide mucho más con la de naturaleza étnica (desde la Ley de Comunidades Nativas de 1978).

El otro factor que dificulta la estimación de la dimensión de los territorios indígenas se refiere a su inseguridad en términos de propiedad. Se calcula que no menos de un tercio de las tierras donde habitan pueblos indígenas en el conjunto del Perú, todavía esperan ser tituladas (Bien Común, 2014).

Por ambas causas, las estimaciones realizadas sobre comunidades indígenas tienen sólo un carácter aproximado: *"En el Perú existen aproximadamente 6.000 comunidades campesinas y 2.000 comunidades nativas que mantienen una estrecha relación con las tierras que habitan desde tiempos ancestrales"* (Ibid, 2014). Algo que supondría que en torno a un 40% de las tierras cultivables del Perú (128 millones de ha) están en manos indígenas, aunque esa proporción se reduce al 27% si se contemplan sólo las tierras tituladas (ello sin tomar en consideración los pequeños propietarios individuales indígenas).

Las comunidades nativas de la Amazonía peruana poseen alrededor de 13 millones de ha, algo que representa un 14% de esa región, si bien cerca de un quinto de esas comunidades no están tituladas, lo que significa que sus territorios (más de dos millones de ha) tampoco lo están. Además existen cinco Reservas Territoriales para Pueblos Originarios en Aislamiento Voluntario y otras seis que ya han sido solicitadas. También existen ocho Reservas Comunales como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En total, estas tres modalidades (comunidades nativas, Reservas para pueblos en aislamiento y Reservas Comunales) representan cerca de un 20% del territorio de la región amazónica del Perú (Bien Común, 2014).

Puede afirmarse que la participación de los pueblos indígenas peruanos en el sistema político ha sido básicamente indirecta. Su presencia táctica en la sociedad peruana no se ha traducido en su conformación como actor político, tal y como ha sucedido en países vecinos. Su reconocimiento normativo no se ha hecho desde su propia identidad y presencia sociopolítica, sino principalmente en calidad de campesinos o nativos y personas de convivencia comunitaria. Ello ha supuesto que las políticas públicas hacia los PPII hayan sido acentuadamente oscilantes e intermitentes.

Las organizaciones indígenas se han desarrollado desde su propia identidad principalmente en la región amazónica. Los preceptos de la Ley de Comunidades Nativas exigieron nuevas formas de organización y así surgió

en 1980 la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (**AIDESEP**), que sigue siendo la organización indígena más visible, que integra 96 federaciones locales de casi todos los pueblos nativos y se compone de 9 organizaciones regionales. Después, en 1987, se formó la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (**CONAP**), que hoy integra más de treinta agrupaciones locales.

En la región andina los PPII se encuadran principalmente en organizaciones campesinas y agrarias, como sucede a nivel nacional con la Confederación Nacional Agraria (**CNA**), la Confederación Campesina del Perú (**CCP**), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (**ONAMIAP**) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (**CUNARCP**). Sin embargo, en 1987 nació la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (**UNCA**) y seguidamente la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (**FENMUCARINAP**).

Estas organizaciones campesinas e indígenas suelen formar plataformas reivindicativas y políticas, como el Pacto de Unidad renovado recientemente. A fines de los años noventa se formó una coordinadora que trata de ser un espacio de encuentro de todas las organizaciones indígenas del Perú, la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (**COPPIP**), que estaba integrada por organizaciones que poseen mandato comunal e indígena. Es importante señalar que AIDESEP no forma parte del Pacto de Unidad, aunque participa con organizaciones que sí forman parte del Pacto en el seno de la COPPIP. Además de señalar estas diferencias estratégicas, importa subrayar que, como sucede en los otros países de la región, las organizaciones nacionales tienen una relación muy desigual con las organizaciones comunales de primer y segundo grado.

1.2. Marco legal e institucional

El primer reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas aparece en la Constitución del Estado de 1920, cuando en su artículo 41 afirma: *"Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley".* Como se indicó, esa denominación es cambiada en el proceso de la reforma agraria de Velasco Alvarado por comunidades campesinas para la costa y la sierra y por comunidades nativas para la selva amazónica.

Respecto a estas últimas se promulga una ley específica (22175 de 1978), que muestra la doble concepción que se tenía de dichas comunidades. De un lado, se parte de una identificación directa: *"Las comunidades nativas (…) están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso"* (Art. 8). Además, queda claro su derecho territorial: *"La propiedad de las Comunidades Nativas es inalienable, imprescriptible e inembargable"* (Art. 13). Sin embargo, la propia ley no tiene como objeto la defensa directa de los derechos de tales comunidades sino el desarrollo rural de tales territorios. Así, su primer artículo deja claro que *"La presente Ley tiene como finalidad establecer una estructura agraria que contribuya al desarrollo integral de las regiones de Selva y Ceja de Selva…"*. Es decir, se respeta la existencia de las comunidades nativas y su derecho al territorio (incluso al manejo forestal) pero en la perspectiva del desarrollo rural nacional y no en la de su autogobierno según usos y costumbres propios.

Ahora bien, incluso esos derechos consignados comenzarán a ser menoscabados conforme avance el modelo económico basado en la explotación de recursos naturales y principalmente la extracción petrolera. El gobierno golpista de Fujimori comenzó impulsando una Constitución (1993, todavía vigente) que reconoce la pluralidad étnica y cultural del Perú (Art.2), así como la autonomía, la existencia legal y su personería jurídica (Art. 89), si bien sólo conserva el carácter imprescriptible de sus tierras, abandonando su naturaleza inalienable e inembargable, que preveía la Ley de Comunidades Nativas de 1978. Desde su

impronta populista, Fujimori asumió el Convenio No.169 de la OIT en 1994, pero al año siguiente promulgó la Ley de Tierras (DL 26505) que operaba en sentido contrario, puesto que promovía la disolución de la propiedad comunal a favor de la propiedad privada y abría el portillo que permitía a la Asamblea comunal vender o arrendar el territorio, cuando lo decidiera por votación cualificada. Como señalaron varias fuentes, esta Ley iba dirigida hacia las fértiles tierras de la Costa norte, ambicionadas por la industria agroexportadora, por lo que no afectó de inmediato a las comunidades de la Sierra y la Selva, aunque sí a las de la Costa.

Pero será el segundo Gobierno de Alan García, convencido de las ventajas de la economía abierta, el que desarrollará una normativa más continuada de recorte de los derechos de las comunidades indígenas, a favor de las explotaciones mineras y petroleras de gran envergadura. Como ha descrito Alberto Chirif: *"Entre otras cosas, en esos decretos se anulaba el proceso de consulta para suscripción de contratos petroleros y mineros en lotes ubicados en territorios comunales; se rebajaba el quórum de la asamblea, de dos tercios al 50%, para la disolución de comunidades y la venta de sus tierras a terceros; se permitía la privatización de los suelos forestales y el cambio de uso a agrícolas en caso de proyectos que fuesen declarados "de interés nacional" (el objetivo subyacente era apoyar plantaciones para biocombustibles); se determinaba la expropiación de terrenos comunales usados para servicios públicos; se declaraba como propiedad del Estado todas las tierras eriazas no tituladas, aunque estuviesen poseídas y fuesen pretendidas por comunidades indígenas u otros pobladores locales; y se permitía que invasores con cuatro años de establecidos se apropiasen de tierras comunales, con lo cual se anulaba la garantía constitucional que otorga carácter imprescriptible a la propiedad territorial de las comunidades. Por último, todos estos decretos tenían defectos formales que los hacían inconstitucionales, por el hecho de no haber sido consultados y de legislar, algunos de ellos, sobre temas no permitidos mediante el procedimiento excepcional de delegación de funciones legislativas al Ejecutivo"* (Chirif, 2014). Cuando se preparaba este informe (2015) volvió a recordarse en los medios de comunicación del Perú la óptica desde la que Alan García desarrolló esa normativa: la expuesta por él mismo en torno al perro del hortelano, que en la literatura señala aquel que "no come ni deja comer", aludiendo a las comunidades nativas que poseen grandes territorios y no los explotan ni permiten que lo hagan otros. Esta orientación le enfrentó progresivamente a las organizaciones indígenas, hasta provocar conflictos violentos, como fue el caso de Bagua.

Con la llegada del Gobierno de Ollanta Humala pareció que la orientación normativa tomaba un curso favorable a los PPII, sobre todo dada la aprobación de la Ley de Consulta Previa (29785 de 2011), postergada por el gobierno anterior. No obstante, dicha Ley se aprobó finalmente modificando este derecho, tal y como se recoge en el Convenio No.169 de la OIT, en, al menos, dos sentidos. Por un lado, el Estado sostuvo e impuso en la Ley que la consulta fuese antes del inicio de las actividades de una empresa pero después de la firma de los contratos de exploración y explotación. Con esto, evidentemente la convirtió en una *"ley de consulta posterior"* (Chirif, GIZ, 2014). El otro aspecto diferencial se refiere a la prerrogativa del Estado de calificar la comunidad como indígena, en vez de respetar la definición de la propia comunidad (como se entiende en el Convenio No.169), lo que ya ha supuesto que el organismo encargado de tal identificación, el Ministerio de Cultura, haya excluido de su registro a las comunidades de la Sierra que se declaran indígenas.

En suma, pese a que en el nivel jurídico más elevado (Constitución y Convenios Internacionales), el Estado peruano mantiene unos preceptos que reconocen a las comunidades indígenas y sus derechos, existe todo un cuadro de leyes ordinarias y reglamentarias que recortan gravemente esos derechos en relación con otros ámbitos y especialmente en cuanto a las actividades económicas extractivas.

En cuanto al marco institucional referido a los PPII, puede afirmarse que el Estado perua-

no presenta un curso oscilante, marcado hoy por la debilidad orgánica y presupuestaria. El primer antecedente institucional lo constituye el Instituto Indigenista Peruano (IIP), creado en 1949, orientado a incorporar a los PPII al proceso productivo campesino. Durante decenios, el IIP no pasó de ser una instancia de menor nivel, que se va trasladando a varios Ministerios, hasta que con la formación del Gobierno de Fujimori se ubica en el Ministerio de Agricultura primero y luego al recién formado Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), encargado de las poblaciones vulnerables del Perú. Con la posterior reorganización del PROMUDEH, se sustituye el IIP por la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI), que finalmente es absorbida por la Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), que se formula con amplias competencias pero con un bajo rango orgánico y presupuestario.

Con la caída del Gobierno de Fujimori en 1990, el Presidente transicional Paniagua abre las denominadas Mesas de Diálogo sobre la reconstrucción de la democracia y en ese contexto se plantea la discusión sobre la formulación institucional de la acción pública para PPII. Las organizaciones indígenas de la Amazonía presentan el proyecto de Organismo Público Descentralizado, que finalmente adquiere la denominación de Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA).

Cuando llega al siguiente año el Gobierno de Toledo, se examina el cuadro institucional y se opta por incorporar la previamente vigente SETAI a una comisión más amplia, la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), que fue presidida por la Primera Dama, Eliane Karp, e integra varios ministerios, expertos y cinco representantes de pueblos indígenas. Las dificultades de relación con las organizaciones indígenas y varios escándalos en torno al manejo de la Primera Dama, deciden al Presidente Toledo a enviar una norma para regresar a la propuesta del INDEPA. En abril de 2005 se aprueba finalmente el INDEPA en el Congreso, el cual se incorpora al gabinete de gobierno. El arribo del segundo gobierno de Alan García supone el debilitamiento del INDEPA, sobre todo en el contexto de su perspectiva de reforma de la Administración. El INDEPA pierde el rango ministerial y se constriñe orgánicamente. La presión de las organizaciones indígenas lleva al Congreso el problema y a comienzo del 2008 se aprueba la restitución institucional del INDEPA. Sin embargo, el debate y aprobación días después de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) vuelve a poner en cuestión el INDEPA. Al concluir el gobierno de Alan García se constituye el Ministerio de Cultura (agosto de 2010), donde se aloja finalmente el INDEPA. Sin embargo, es el Viceministerio de Interculturalidad el que finalmente queda a cargo de los asuntos Indígenas, si bien con competencias mucho más delimitadas que el INDEPA.

Como se especifica en el reglamento del Ministerio de Cultura, el mencionado Viceministerio tiene a su cargo: *"Formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana"*. De igual forma, debe "*promover el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"*, así como *"concertar y articular en coordinación con los demás sectores la política estatal de implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas"*.

Como se ha dicho, este Viceministerio es el encargado del registro de comunidades indígenas, que por dicha consignación tienen derecho a la Consulta Previa, algo que ha provocado controversias por lo que se considera, según varias fuentes, una reticencia gubernamental por registrar al conjunto de las comunidades campesinas de origen indígenas de la Sierra y la Costa. Sin embargo, desde julio de 2015, la base de datos de comunidades del Viceministerio incluye un primer listado de comunidades quechuas.

2. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los PPII

El examen de los mecanismos para trasladar recursos públicos hacia los PPII adquiere en el caso de Perú una particularidad importante, entre otras razones porque hay un amplio consenso, también entre las entidades del propio Estado, acerca de que no existe en la actualidad –cuando concluye el Gobierno Humala- una política pública directa para el desarrollo de los PPII; sobre todo si se entiende como una acción consistente y estable que articula y armoniza una serie de acciones y actividades específicas. No obstante, no impide que se implementen mecanismos concretos, en términos de programas, acciones institucionales, fondos, etc., en un país que carece de tal política pública, como prueba el caso de Perú. Generalmente, esos mecanismos refieren a políticas desarrolladas en otros campos de actuación que no se dirigen específicamente a los PPII pero que indirectamente les afectan. Por esa razón, en este informe se identifican como mecanismos indirectos de traslado de recursos públicos, que son examinados a continuación, luego de mencionar algunos antecedentes de la acción pública hacia los PPII.

2.1. Antecedentes cercanos

Las primeras acciones públicas consistentes aparecen con el Gobierno nacionalista de Velasco Alvarado. Ya en 1972 se institucionaliza la Política Nacional para la Educación Bilingüe, que posteriormente tendría sucesivas ediciones. Pero, como se anticipó, la principal actuación del mencionado gobierno hacia los PPII se refirió a su integración en el proceso de reforma agraria, con el propósito de elevar su condición socioeconómica en tanto campesinos productivos.

Esta orientación ha continuado en el tiempo durante los gobiernos posteriores, hasta la caída del gobierno Fujimori y los procesos de concertación (Mesas de Diálogo) impulsados por el Gobierno transicional de Paniagua. En la Comisión Especial Multisectorial que se establece en ese contexto, se elabora un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas. El Plan de Acción es aprobado por el Presidente Paniagua dos días antes de la asunción del Presidente Toledo, quien en su toma de posesión (en ceremonia solemne celebrada en Machu Picchu) propone la “Declaración de Machu Picchu”, que es firmada por los mandatarios de los cinco países andinos, la cual acepta la diversidad cultural y reconoce los derechos específicos de los PPII.

Sin embargo, el Plan de Acción no es recogido por las instituciones del Gobierno Toledo y acaba finalmente convertido en papel mojado. Posteriormente, la CONAPA y el INDEPA realizan acciones puntuales, sobre todo en Educación y Salud, pero sin conseguir impulsar una política pública sólida para los PPII.

El posterior Gobierno de Alan García, además de rebajar el nivel del INDEPA, se enfrenta explícitamente a los PPII con su discurso sobre “el perro del hortelano”, aunque el presidente García se vea obligado a crear, tras el conflicto de Bagua, el Grupo Nacional de Coordinación de los Pueblos Amazónicos, con las implicaciones que se verán más adelante.

La aprobación de la Ley de Consulta Previa al inicio del Gobierno de Ollanta Humala parecía que cambiaría este orden de cosas. Sin embargo, esta norma se inscribió en el cuadro general que conforma la actuación del Estado respecto de los PPII, marcada por los siguientes elementos: a) cuadro legal de alto nivel que reconoce derechos sin que sean implementados; b) instituciones débiles e intermitentes, que no consiguen impulsar políticas públicas; c) comunidades indígenas que se beneficiarían indirectamente de las políticas públicas generales del Estado, en especial las políticas sociales.

2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad

El amplio consenso entre las distintas fuentes consultadas acerca de que no existe en el Perú una política pública dirigida a los PPII, fue claramente confirmada por la responsable de la entidad actual que se ocupa de estos asuntos, la Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, Patricia Balbuena, quien afir-

mó en entrevista directa: "*No existe en el Perú una política pública directa para Pueblos Indígenas"*(10/8/2015); aunque meses después aseguró que se impulsaría un proceso para la formulación de lineamientos de política intercultural hacia los PPII.

A partir de este consenso, el examen a realizar queda acotado a los mecanismos concretos de traslado de recursos hacia los PPII que puedan identificarse, principalmente de carácter indirecto; es decir, los pueblos indígenas son afectados por la acción pública en función de los distintos papeles que pueden jugar al respecto.

Una vez realizado este análisis de cada uno de estos mecanismos indirectos se examinará el esfuerzo realizado, especialmente cuando concluye el Gobierno de Humala, desde el Viceministerio de Interculturalidad por impulsar una serie de acciones que conduzcan a la formulación de una política pública para PPII.

a) PPII como agentes de protección del ambiente

El Perú es uno de los diez países del mundo con mayor superficie de bosques y el segundo de América Latina. Mas de la mitad de su territorio (57,3%) está cubierto por bosques, sobre todo debido a la gran extensión de su región amazónica; porque esa cobertura es muy desigual según las tres regiones naturales.

En la Sierra se ha perdido la mayoría de los bosques originales de monte y en la Costa se redujo apreciablemente la extensión de bosque seco. El bosque húmedo de la Selva es el que proporciona la mayoría de esa cobertura en el Perú, que, en definitiva, representa el 94% de la superficie boscosa del país.

COBERTURA BOSCOSA SEGÚN REGIÓN NATURAL

Región	Superficie en km2	% Del territorio nacional	Superficie de bosques en ha	% De bosques por región	% De bosques del total nacional
Costa	150.370	10,6	4.107.118	5,6	3,2
Sierra	359.860	30,5	211.625	0,3	0,2
Selva	778.985	58,9	69.314.485	94,1	53,9
Total	1.285.215	100,0	73.633.228	100,0	57,30

Fuente: Hacia una estrategia de conservación de bosques y cambio climático, 2015.

El avance de la deforestación en la Costa y la Sierra es un proceso histórico que ha alcanzado enormes proporciones. Por ello, desde los años setenta, el Estado ha concentrado su esfuerzo por conservar la cobertura boscosa de la Selva. De todas formas, el Ministerio de Ambiente estima que entre 2001 y 2013 se ha perdido cerca de millón y medio de hectáreas (1.475.558 ha) en la selva amazónica. Y esa estimación muestra también el reparto de las principales fuentes de la deforestación, según uso y tenencia del suelo: los predios privados son causantes del 11%, las comunidades campesinas y nativas del 16%, los bosques de producción del 21%, las áreas protegidas son causantes del 4%, mientras las zonas de bosque sin asignación establecida, son las mayores fuentes (46%) de dicha deforestación.

La primera normativa que trató de regular los recursos forestales y la fauna silvestre fue la Ley 21147 de 1975, centrada en controlar la extracción de madera y la caza desregulada, poco eficaz para detener el deterioro. En noviembre de 1992 se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura (Ley 25902), además de organismos públicos descentralizados como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que tuvo como objetivo el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y que funcionó con esos objetivos hasta la nueva normativa de 2008. Una nueva Ley Forestal y de Fauna silvestre se promulgó en el 2000, que definió los distintos tipos de bosques y trató de establecer un mayor control de cada uno de ellos. Posteriormente, en 2008 se emitió una siguiente Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DL. 1090), que resumió a seis categorías de bosques, manteniendo la referida a los bosques en comunidades nativas y campesinas. Finalmente, se aprobó en 2011 la nueva Ley Forestal 29763,

que no ha entrado en vigor hasta la aprobación reciente de su decreto correspondiente.
Junto a esta Ley central se han emitido en diversos momentos otras normas conexas: Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (No. 26821 de 1997), y en el 2002, la Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de diversidad biológica (No. 26839), Ley del sistema nacional de evaluación y fiscalización ambiental (No. 29325), Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (No. 27446), Ley de promoción de la inversión en la Amazonía (No. 27037), Ley de bases de la descentralización (No. 27783), Ley orgánica de gobiernos regionales (Ley No. 27867), Reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (DS 068-2001-PCM), Reglamento de acceso a recursos genéticos (RM 087-2008-MINAM), Reglamento de la ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (DS 019-2009-MINAM).

En este marco legal se ha desarrollado un cuadro institucional creciente, encabezado por el Ministerio de Agricultura (MINAG) y el más reciente Ministerio del Ambiente (MINAM), pero con el acompañamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura. Es importante subrayar que, en el contexto del proceso de descentralización, con la aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dichos gobiernos tienen la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para otorgar derechos de aprovechamiento (concesiones, permisos y autorizaciones), gestionar, administrar y controlar los recursos forestales y de fauna silvestre (aprobación de planes de manejo, emisión de guías de transporte forestal, gestionar los derechos de aprovechamiento vigentes dentro de sus límites geográficos), así como lo relacionado con la transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre.

Alojados en los dos principales ministerios (MINAG y MINAM) se encuentran las principales instancias que se ocupan de estas materias. En el MINAG, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, responsable de elaborar políticas a nivel nacional, acogió el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Instituto de Reforma Agraria (INRA); además, de conformidad con la nueva Ley de 2011, fue creado el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como entidad de gestión al respecto. En el MINAM existen la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos y la Dirección de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, así como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ambos con funciones específicas relacionadas con la administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

Dado que ese desarrollo institucional ha tenido lugar en un marco de actuación internacional particularmente activa desde fines del pasado siglo, estas instancias peruanas están estrechamente ligadas a los programas internacionales de protección del bosque, cuando no son directamente sus puntos focales. De hecho, el Perú ha conseguido apoyos de una serie de instituciones donantes internacionales para el desarrollo de su estrategia nacional de REDD. También participa como país piloto en programas internacionales que promueven REDD+ incluyendo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF 2009) y el Programa de Inversión Forestal (FIP 2010) del Banco Mundial. En junio de 2011 se confirmó además su participación en UNREDD+.

Las cantidades monetarias procedentes de los programas internacionales son considerables: sólo por asuntos relacionados con el cambio climático se estima que han ingresado al país en los últimos cinco años alrededor de mil millones de dólares. Este apoyo internacional se ha transferido a través de las entidades rectoras, pero también operativamente mediante de Fondos constituidos al efecto. Tres de estos fondos son los más importantes: el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE), el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) y el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDE-

BOSQUE). Una parte de los recursos totales (del presupuesto nacional y de la cooperación) destinados al control directo de la protección de los bosques, se trasladan a las poblaciones indígenas que los habitan. Se estima que, de los 70 millones de hectáreas que conforman los bosques de la Amazonía peruana, aproximadamente 15 millones se encuentran bajo el manejo o la administración de comunidades indígenas reconocidas oficialmente, alrededor del 18% del total (FAO, 2010). Sin embargo, las autoridades reconocen que hay aproximadamente 8 millones de hectáreas por reconocer, dado el alto número de comunidades no reconocidas aún. Estos bosques comunales no pueden ser objeto de concesiones a terceros, pero para su uso interno necesitan un Permiso de Aprovechamiento Forestal (sobre la base de un Plan de Manejo, etc.) con las entidades encargadas. Por otra parte, la extensión de áreas protegidas en la Amazonía alcanza la cifra de 19 millones de hectáreas, cerca del 24% del total de su cobertura boscosa. Existe un problema de superposición entre territorios indígenas y áreas protegidas. Una estimación referida a la Amazonía señala que esta superposición alcanza los 3 millones de has, lo cual representa 4% del área boscosa total y 16% de las áreas protegidas (Instituto Bien Común, 2014). Sin embargo, un estudio específico sobre ese traslape a nivel nacional concluye que: *"Las áreas protegidas con población dentro suman 3, equivalentes al 4.6 % del total de áreas nacionales. Las áreas protegidas con población indígena colindante y que hace uso de los recursos de las áreas protegidas (por ser sus territorios de ocupación ancestrales), suman 16 y representan el 24.6 % del total de áreas nacionales. El total de traslape entonces alcanza el 30 % de las áreas protegidas de carácter nacional del Perú"* (UICN, 2010).

Existen diversas modalidades de traslado de recursos hacia las comunidades indígenas por su participación en la gestión de los bosques. Dicha colaboración refiere generalmente a la constitución de Comités de Gestión conjunta o bien a contratos establecidos con las comunidades indígenas, siempre atendiendo a Planes de Manejo o al interior de Planes Maestros (según la modalidad) donde se consignan las metas y condiciones de desarrollo.

Una modalidad consiste en que, tanto a nivel nacional como desde los gobiernos regionales, se otorgan permisos a dichas poblaciones para la utilización de recursos naturales existentes en los bosques, tanto para el uso agrícola del suelo, como para la captación de recursos forestales (madera, frutos, etc.), que las comunidades pueden emplear para la subsistencia o para su venta en el mercado regional.

La otra modalidad consiste en la entrega directa de recursos monetarios, como sucede con el Proyecto Protección de Bosques Comunitarios, que pueden ser predeterminados o bien para el uso de libre disposición de las comunidades. El parámetro de esta retribución monetaria se ha establecido en 10 nuevos soles (unos tres dólares) por hectárea, lo que representa una cantidad importante para una comunidad que tenga una extensión apreciable. Si se toma en cuenta que el promedio de has por comunidad titulada en la Amazonía se aproxima a las diez mil has, ello significa que una comunidad (o varias reunidas) con esa extensión recibiría en torno a 30 mil dólares al año.

Sin embargo, existe una fuerte desigualdad en la asignación de tales recursos. De hecho, buena parte de ellos se concentran hacia el Valle de los Ríos Apurimac, Ene y Mantaro (VRAEM), que según una fuente consultada representa cerca del 80% del total de las retribuciones monetarias directas. El Gobierno ha decidido dar un tratamiento especial al VRAEM, dado su deterioro en torno al cultivo ilegal de coca; porque, aunque esa producción se ha reducido ligeramente, Naciones Unidas estimó para 2014 que cerca de 19 mil Has seguían dedicadas a esa actividad, lo que representa un 43% de los sembradíos de coca en el Perú.

Una tercera modalidad es la combinación de las dos anteriores: el permiso para utilizar los recursos del bosque, siempre según el Plan de Manejo, y agregar la retribución monetaria sobre la base del parámetro establecido (10 soles por ha); lo que hace sugestiva en principio la participación de las comunidades en esta

actividad. No obstante, estas modalidades se inscriben en un cuadro más complejo, donde con mucha frecuencia los actores principales son las empresas madereras (de distinto tipo y tamaño). Este escenario será analizado más adelante, al examinar el funcionamiento real de este mecanismo.

b) Como receptores de los servicios y políticas sociales generales

Las condiciones sociales del Perú se han situado por debajo de la media de América Latina desde los años ochenta del siglo pasado. Al terminar la crisis fiscal de esa década, la pobreza afectaba al 70% de sus habitantes, el gasto social no superaba el 10% del PIB y el Estado no tenía capacidad de impulsar políticas sociales consistentes. En los noventa la situación fiscal del Estado adquirió mayor equilibrio y las políticas populistas del Gobierno Fujimori, frecuentemente de corte clientelar, produjeron una reducción lenta de la pobreza, que al final de los noventa afectaba al 60% de los peruanos. Con el comienzo del nuevo siglo se produjo un cambio en el crecimiento económico producto del llamado superciclo de las materias primas que tiró del empleo y redujo apreciablemente la pobreza, incluso como sucedió con el Gobierno de Alan García, los programas sociales no tuvieron mucha importancia. De esa forma, cuando llegó el Gobierno actual, de Ollanta Humala, la pobreza se situaba en torno al 30% y el mayor problema que se debía enfrentar para seguir avanzando en esa reducción era el establecimiento de una política social consistente, con mayor nivel de eficacia del gasto y coordinación sistémica. Eso fue precisamente lo que Humala prometió al formar su primer gobierno: combatir la exclusión con políticas más eficaces.

La primera medida importante que impulsó al respecto fue la constitución del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), como órgano rector de las políticas contra la pobreza y la exclusión social (Ley 29729 de octubre del 2011). En realidad, esta medida respondía a la necesidad de mayor coordinación de las políticas selectivas entre sí. Las políticas sociales universales (educación, salud, vivienda, agua, etc.) se coordinaban directamente en el gabinete de Gobierno. Sin embargo, finalmente el MIDIS sólo ha conseguido coordinar los programas que tiene bajo su amparo institucional. En la actualidad, hay 47 programas sociales, 11 fondos y 39 proyectos, procedentes de 16 diferentes ministerios (Universidad del Pacífico, 2013). Es decir, la dispersión, superposición y disfunción técnica dominan la política social peruana. Por otra parte, la ralentización del crecimiento económico ha exigido mayor eficacia del gasto para reducir la pobreza, que al terminar el Gobierno de Humala afecta en torno al 24% de la población (INEI).

En cuanto a las políticas principales de carácter universal, puede afirmarse que tanto en educación como en salud, los PPII usan ambos servicios en sus dos modalidades, como beneficiarios generales y, en menor medida, mediante las instancias y programas interculturales establecidos en los respectivos ministerios de línea. En el caso de educación, la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) ha experimentado un crecimiento presupuestal considerable, sobre todo si se tienen en cuenta la debilidad de partida: en 2010 apenas llegaba a los cinco millones de soles (alrededor de un millón y medio de dólares para todo el país). En la actualidad, dicho presupuesto es de 30 millones de soles, todavía insuficiente pero ya significativo. En cuanto a salud, fue creado el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) que no termina de despegar por falta de presupuesto y funciones normativas, pero que ha impulsado la consulta para la formulación de la Política Nacional de Salud Intercultural, que, según informa la Defensoría, el Ejecutivo retrasa su emisión injustificadamente.

En cuanto a la política social selectiva, los objetivos principales en este Gobierno se han dirigido hacia las poblaciones de especial riesgo (referidas al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) y las políticas selectivas de lucha contra la pobreza, atravesadas por una lógica de ciclo de vida (alojadas en el MIDIS). El Ministerio que se ocupa de poblaciones vulnerables presenta los siguientes programas principales: Yachay para niños de la calle, Vida

Digna, para adultos mayores de la calle, CONADIS, sobre población discapacitada, INABIF, programa asistencial de bienestar familiar. Por su parte, el MIDIS desarrolla CUNAMAS, para la protección de niños pobres de hasta 3 años, Qali Warma, programa de alimentación escolar, JUNTOS, lucha contra la pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas, FONCODES, fondo para el desarrollo productivo, Pensión 65, de pensiones no contributivas en pobreza extrema. Otro programa focal es Trabaja Perú, del Ministerio de Trabajo, que entrega empleo temporal para personas sin empleo en condición de pobreza.

La base presupuestaria de las instituciones que impulsan tales programas no es muy sólida. El Ministerio que se ocupa de poblaciones vulnerables apenas alcanza para 2016 los 350 millones de soles (unos 116 millones de dólares), lo que representa el 0,3% del presupuesto del Gobierno y el 0,2% del presupuesto nacional. El respaldo presupuestal del MIDIS es más consistente, ya que tiene asignados 4.305 millones (1.435 millones de dólares), lo que significa el 4,1% del presupuesto del Gobierno central y el 3,1% del presupuesto nacional. Pero, en todo caso, suponen cifras todavía moderadas, que refieren al hecho de que el gasto social en Perú no ha aumentado considerablemente en los últimos veinte años, siendo hoy en torno al 15% del PIB, por debajo de la media latinoamericana.

En este contexto, se ha producido un cambio importante en la recepción por parte de los PPII de tales políticas sociales contra la pobreza. Producto de un acuerdo entre el MIDIS y el Viceministerio de Interculturalidad, se estableció en septiembre de 2014, mediante resolución ministerial 227-2014 del MIDIS, que toda la población indígena registrada por dicho Viceministerio (que refiere a la Amazonía peruana) sea considerada como población en pobreza extrema y que, consecuentemente, quede así registrada en el Sistema de Focalización del MIDIS (SISFOH), de tal forma que las comunidades indígenas no tengan que pasar por el proceso establecido de focalización, sino que queden como beneficiarios directos de los programas del MIDIS que atienden la pobreza en el país, si bien este proceso de asimilación todavía no se ha completado en terreno.

Desde luego, esa determinación viene a facilitar el acceso de la población indígena amazónica a los programas sociales de lucha contra la pobreza, pero a cambio de mutar la caracterización de esa población, que no es objeto de política social por su condición indígena, sino porque es consideraba dentro de la categoría socioeconómica nacional de población extremadamente pobre.

c) Como beneficiarios de la política de descentralización

Pese a que los gobiernos municipales poseían desde los años setenta una autonomía relativa, no es sino hasta 1988 que se aprueba la primera Ley de Bases de la Descentralización, tras un amplio debate sobre la necesidad de iniciar un verdadero proceso de descentralización en el país. Sin embargo, una vez aprobada esa Ley tuvo lugar un rápido proceso de implementación, antes de que asumiera el nuevo Gobierno en 1990. Así, entre las elecciones de abril y la asunción en julio se procedió a transferir las funciones a los nuevos (12) gobiernos regionales. Y todo indica que esa aceleración impidió que el nuevo Presidente, Alberto Fujimori, desmontara de inmediato el proceso iniciado. No obstante, tras su autogolpe de 1992, Fujimori consiguió congelarlo en los hechos, al intervenir los gobiernos regionales, establecidos sobre los departamentos previos, aunque sin llegar a anular la Ley, incluso pese a la imposición de la nueva Constitución de 1993. Los gobiernos regionales fueron sustituidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que no fueron tan transitorios, ya que duraron todos los periodos de gobierno de Fujimori, hasta el año 2000.

Con la recuperación de la democracia efectiva, se retomó el proceso tanto en el plano normativo como en el institucional. Bajo el Gobierno de Toledo, en 2002, se inició un curso en cascada de producción legal: primero fue aprobada la Reforma Constitucional que abrió la puerta al cambio, luego la Ley de Elecciones Regionales y seguidamente la Ley de Bases

de la Descentralización. Ene ese mismo año se aprobaron la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Marco de la Modernización del Estado. Y el año siguiente la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco del Presupuesto Participativo y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. En el 2004 fue aprobada una norma reguladora, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, que exigía ciertas capacidades para proceder a transferir recursos a dichos gobiernos. Al objeto de que dichos recursos se mantuvieran con el objetivo previsto, se constituyeron Fondos estables al efecto: FONCOR para los gobiernos regionales, FONCOMUN, para los gobiernos municipales, y también otros de carácter promocional, como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional (FONIPREL).

El reparto de recursos quedó establecido en principio como un 70% para el Gobierno central y el 30% para los gobiernos regionales y municipales. Con las recientes dificultades financieras, el porcentaje para los territorios se han constreñido: en 2015 el Gobierno central obtenía un 73,0% mientras que el 27% restante se repartía entre un 14,8% para las regiones y un 12,2% para los gobiernos municipales. Una idea de la dimensión del monto para los municipios se obtiene a partir de las cifras absolutas: los 15.810 millones de soles (en torno a 5 millones de dólares) deben repartirse entre los 1850 municipios existentes en el país, lo que significa una cifra promedio de 2,7 millones de dólares al año. Si tomamos en cuenta que la cantidad de recursos depende del tamaño y capacidades de los municipios, puede pensarse que los recursos para los gobiernos municipales pequeños resulta todavía muy reducida. Por eso no es extraño que sus representantes hayan protestado airadamente ante la distribución establecida en el presupuesto para 2016, que aumenta al 75,3% la porción para el Gobierno central, mientras se asigna el 13,9% para los gobiernos regionales y el 10,8% para los municipales.
En todo caso, los recursos de la descentralización se traducen en acciones de los gobiernos locales que tienen como a su población propia como principal beneficiaria. Y tal cosa afecta a la población indígena en aquellos territorios donde tiene una fuerte presencia. En el caso de los gobiernos regionales eso depende más de decisiones políticas y administrativas, mientras que en los gobiernos municipales depende más bien de la composición poblacional del municipio, especialmente en el caso de los distritos.

Existen tres gobiernos regionales que, dadas las condiciones de sus territorios (actividades extractivas, procesos de consulta previa, etc.) han decidido instalar oficinas que se ocupen de los asuntos indígenas (Cusco, Loreto y San Martín). En el caso de Cusco se ha establecido una Subgerencia de Comunidades Andinas y Amazónicas en el seno de la Gerencia de Asuntos Sociales. En San Martín hay una Oficina Regional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, también dentro de la Gerencia de Asuntos Sociales. Un desarrollo administrativo mayor es el del Gobierno Regional de Loreto, que después de tener un Subgerencia ha establecido una Gerencia de Asuntos Indígenas, al mismo nivel que la Gerencia de Asuntos Sociales y el resto de gerencias. Sin embargo, los recortes financieros de este año hacen que su respaldo financiero sea muy débil: menos de un millón de soles (en torno a 270 mil dólares), según la fuente consultada en la sede del Gobierno de Loreto. De hecho, en el momento que se realizó esa visita a Iquitos, tenía lugar una movilización ciudadana, encabezada por el gobernador, para reivindicar que el Gobierno no recortara los prepuestos del gobierno regional y en particular que se mantuviera el control nacional del Lote 192 de yacimientos petroleros, sin recortar los montos correspondientes del canon establecido.

Como se indicó, el efecto en los PPII de las acciones de los gobiernos municipales de los distritos depende directamente de la composición poblacional. Dado que se posee la información estadística del uso de lenguas indígenas a nivel distrital, puede obtenerse una idea aproximada de la dimensión de la presencia indígena según distritos. Tomando sólo los distritos donde es mayoritaria (más del 50%) la población que tiene como lengua materna alguna lengua

indígena, se obtiene la cantidad de 764 distritos, pero sucede que en la gran mayoría de ellos (707) el uso de esas lenguas supera el 75% de sus habitantes. Es decir, que en más de un tercio de los distritos hay una presencia indígena abundante, que recibe en mayor o menor medida el efecto de las políticas municipales. Desde luego, sólo en aquellos casos en que el gobierno municipal también sea de origen indígena y se perciba con esa identidad, estas políticas tendrán en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Pero no cabe duda de que la enorme presencia de población indígena en Perú implica que dicha población sea beneficiaria indirecta de los recursos que operan los gobiernos locales.

d) Como receptores de recursos procedentes de actividades extractivas

Las actividades extractivas han tenido importante presencia en el territorio peruano desde tiempos prehispánicos, debido a su enorme riqueza minera, existente sobre todo en la Cordillera de los Andes. El Perú continua siendo hoy el primer país de América Latina en producción de zinc, estaño, plomo y oro y a nivel mundial ocupa el tercer lugar en esos metales, además de la plata. Desde mediados del siglo pasado también aumentó su producción de petróleo (comenzó en la costa norte desde 1863, en la selva central desde 1939, en la selva norte desde 1971 y en la sur desde 2004) y más recientemente de gas (desde 2004).

Con el boom de las materias primas que dominó el comercio mundial desde la llegada del nuevo siglo, esta importancia se acentuó considerablemente. A comienzos de 2015 existen concesiones mineras en todo el país, en una cantidad notable: 41.949 vigentes y más de 8 mil solicitadas el año anterior, que ocupan una extensión de 19.275.306 hectáreas, equivalentes a casi el 15% del territorio nacional. En cuanto a las explotaciones petroleras, ese mismo año (2015) habían 68 contratos vigentes con el Estado para la exploración y explotación de petróleo y gas natural, repartidos por el territorio nacional, pero concentrados en la selva y ceja de selva.
De esta forma, la importancia de las actividades extractivas aumentó en el plano fiscal. Si en el año 2000 la producción extractiva suponía el 50% de las exportaciones, pero representaba el 13% de los tributos internos y el 12% del impuesto a la renta, para el 2007 esas cifras ya significaban el 70% de las exportaciones, el 35% de los tributos internos y el 55% del impuesto a la renta. Como se sabe, el agotamiento del boom ha supuesto un freno en esa tendencia, pero todavía en 2014 las exportaciones extractivas ascendían al 64%, suponiendo más de 25 mil millones de dólares, de los cuales 20 corresponden a productos mineros y los 5 restantes a petróleo y gas natural.

Este aumento de los ingresos ha permitido que en los últimos 19 años se hayan transferido a los territorios -a través de los gobiernos subnacionales- más de 12 mil millones de dólares y se diera empleo a más de 200 mil trabajadores directos, pese a que la minería formal no es intensiva de mano de obra. En cuanto a la producción petrolera, por concepto de canon y sobrecanon se trasfirieron, entre 1991 y 2014, unos 4 mil millones de dólares. Más eficaz ha sido el caso del gas, que desde 2004 (año en que empezó a operar el Lote 88 de Camisea) ha transferido 4,3 mil millones de dólares.

El Estado peruano ha adoptado la determinación de orientar estas rentas privilegiando los territorios donde tienen lugar las actividades extractivas, aunque introduciendo correcciones colaterales, como sucede con el FONCOMUN en el caso de los gobiernos municipales o por la vía de ajustes “técnicos” del Ministerio de Economía y Finanzas. En la actualidad, los tres departamentos que reciben más fondos procedentes del canon petrolero son: Cusco, con un monto total de US$ 525,988.7 dólares, Piura, con un monto total de US$ 208,521.7 dólares, y, en tercer lugar, Loreto, con US$ 118,281.6 dólares. Mientras tanto, hay departamentos como Apurimac o Lambayeque, que reciben alrededor de 50 mil dólares. Por otra parte, estos recursos que se trasladan hacia los gobiernos subnacionales están apreciablemente etiquetados, es decir, deben gastarse principalmente en desarrollo de infraestructura y en servicios básicos, como educación, salud, vivienda y agua. Es en este contexto que las

poblaciones se benefician en los departamentos más receptores de los recursos obtenidos de las actividades extractivas.

El impacto para los PPII procede pues de varios factores. Por un lado, del hecho de su fuerte presencia en los territorios; como se examinó anteriormente, si en un determinado departamento más del 75% de sus habitantes habla una lengua indígena, es altamente probable que población indígena sea receptora de los productos de esos recursos, aunque sea de forma indirecta. Por otra parte, también pueden ser beneficiarios a partir de la decisión de los gobiernos regionales y municipales, que establezcan políticas e instituciones dirigidas directamente hacia los PPII.

Pero desde 2010 existe base normativa que les convierte en beneficiarios directos de las rentas procedentes de las actividades extractivas. En efecto, al final del segundo gobierno de Alan García, el Presidente dictó un Decreto de Urgencia (026-2010-DU) que establecía que una parte de los recursos que reciben los gobiernos locales se destinen directamente hacia las comunidades indígenas. Es cierto que esta norma apenas viene a satisfacer el mandato consignado en el Convenio No.169 de la OIT (ratificado por el Perú), que establece claramente que "*Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades".* (Art. 15, inciso 2).

En todo caso, ese Decreto de Urgencia constituye la primera norma peruana que trata directamente el asunto y determina incluso qué parte están obligados a desglosar los gobiernos subnacionales para las comunidades indígenas: un 10% de todos los recursos por canon petrolero en el caso de los gobiernos regionales y un 5% en el de los gobiernos municipales (Art. 2). Sin embargo, el Decreto vuelve a etiquetar el uso de tales recursos (servicios de salud y educación, atención a madres y primera infancia, campañas de alfabetización, etc.) e incluso establece la formula de gestión (núcleos de gestión) y un monto máximo por proyecto (cien unidades impositivas tributarias). Es decir, muy lejos de la idea de autogobierno de las comunidades indígenas. Pero, como se verá más adelante, el problema mayor al respecto ha consistido en el desconocimiento de la norma por parte de los gobiernos locales en los territorios.

La otra vía de efectos se refiere a la relación directa de las comunidades indígenas con las empresas extractivas. Con alta frecuencia, las empresas han negociado con las comunidades retribuciones que abarcaban desde cuotas de empleo hasta cantidades monetarias en efectivo. Tales negociaciones solían desarrollarse en condiciones poco transparentes y con altos de niveles de corrupción (compra de dirigentes, etc.), mientras el Estado trataba de mirar hacia otro lado. Pero progresivamente, sobre todo a partir de la Ley de Consulta Previa de 2011, se ha tratado de cautelar tales procesos de manera más formalizada. Eso no significa, como veremos, que los procesos de consulta previa no se distorsionen, pero obliga a una mayor atención al respecto. De hecho, las negociaciones han comenzado a incluir dos aspectos importantes: la formación de Fondos financieros más estructurados, que permiten un uso más ordenado y estable a las comunidades indígenas, y que se incluya en tales negociaciones (y formación de Fondos) el grave problema de los pasivos ambientales que han provocado los yacimientos petroleros desde hace tiempo (un asunto que se examinará en el apartado siguiente).

3. Examen del funcionamiento de los mecanismos

Como se indicó, los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII en el Perú, aquí agrupados en cuatro bloques, son todos de carácter indirecto. Sólo cuando concluía el Gobierno Humala, desde el Viceministerio de Interculturalidad se impulsaron acciones más directas a favor de los PPII. A continuación se examinará el funcionamiento de cada uno de ellos, observando los dos factores principales que atañen a los pueblos indígenas: a) los efectos que tiene sobre los PPII el desempeño efectivo de cada área (protección y manejo de bosques, políticas sociales, descentralización, industrias extractivas) y b) los efectos que refieren al papel que tienen los PPII dentro de cada área. Finalmente se mencionarán las acciones impulsadas cuando concluía el Gobierno Humala.

3.1. PPII como agentes de protección del ambiente

El principal problema que enfrenta la conservación de los bosques (la deforestación), que afecta también a los pueblos indígenas, parece ser indetenible: el Ministerio de Ambiente estima que entre 2001 y 2013 se ha perdido en la selva amazónica cerca de millón y medio de hectáreas (1.475.558 has). Con el propósito de frenar ese proceso, entre otras razones, se está elaborando una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, de carácter interinstitucional, donde intervienen los ministerios de Ambiente, Agricultura, Relaciones Exteriores, Cultura y Economía y Finanzas, además de las entidades específicas del sector, que reciben el apoyo de diversas iniciativas internacionales de conservación del bosque contra el cambio climático. El Objetivo general de la Estrategia consiste en "*Reducir la pérdida y degradación de los bosques en el Perú, y por ende la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas al sector (uso del suelo y silvicultura); mejorar su resiliencia y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático de la población que depende de estos ecosistemas, con especial énfasis en los pueblos indígenas".*

El diagnóstico que hace el documento de la Estrategia sostiene que la destrucción de los bosques tiene causas directas y causas subyacentes. Entre las primeras se destacan tres: la expansión agropecuaria, las actividades productivas ilegales e informales y la expansión de infraestructura e industrias extractivas. La expansión agrícola ha sido la causante en el pasado de la deforestación del bosque seco y de monte en la Costa y la Sierra, pero en las últimas décadas se orienta hacia la Selva, precisamente por la carencia de tierras fértiles en las otras regiones. Presenta dos versiones: la agricultura tradicional a pequeña escala, que con frecuencia abandona la tierra después de explotarla, para dar lugar al pasto o al bosque secundario, y la agricultura de mediana y gran escala, que generalmente refiere a la agroindustria de exportación (fruta, oleaginosas y biocombustibles), de alta rentabilidad y ligada al mercado internacional.

Respecto de las actividades productivas ilegales e irregulares, la destrucción del bosque refiere al cultivo de coca, a la minería ilegal (generalmente de pequeña escala), y sobre todo la extracción ilegal de madera. Esta actividad es protagonizada por los madereros pequeños y medianos que no tienen acceso a concesiones forestales y que, en determinados casos, se asocian con comunidades nativas para extraer ciertos tipos de madera preciosa.

Sobre el impacto que tiene el aumento de la red de carreteras, hay que indicar que ello guarda relación con la ausencia de prevenciones ambientales en los proyectos de mejora de la infraestructura, tanto en el proceso de construcción de la vía como en los efectos a mediano y largo plazo en torno a la carretera, que puede afectar el bosque hasta 50 kilómetros a ambos lados de la carretera. Este problema está relacionado con la explotación de yacimientos mineros y de petróleo, que necesitan vías de tránsito. Como se mencionó, el aumento de tales actividades (petróleo y gas) ha sido considerable en las últimas décadas, asunto sobre el que se regresará más adelante.

En cuanto a las causas subyacentes se señalan el crecimiento demográfico y en especial el movimiento migratorio, las razones de prefe-

rencia económica de corto plazo y la debilidad institucional. Se sabe que los factores demográficos son cruciales en el largo plazo, sobre todo sin protección efectiva de los bosques, y que la presión poblacional sobre la tierra escasa de la Costa y la Sierra hace que la frontera agrícola avance imparablemente hacia la Selva. Ello se relaciona con factores culturales y de preferencia económica acerca del uso del suelo, que perciben el bosque como una barrera que impide la explotación agrícola de rendimiento inmediato.

Entre las causas subyacentes, es importante destacar el factor de la debilidad institucional. Se trata de un problema antiguo, que sólo hace pocas décadas se percibe en su verdadera dimensión. Por un lado, refiere al hecho de que las políticas públicas de otros sectores han tenido una visión muy poco ecológica de su actuar, incluidas las instituciones dedicadas a la producción agropecuaria. Una situación que todavía continúa y se expresa en las frecuentes tensiones entre el Ministerio de Agricultura y el de Ambiente. Por el otro lado, las políticas recientes dirigidas a la gestión de los recursos naturales se han caracterizado por su dispersión y falta de coordinación, en un cuadro de ausencia de ordenamiento territorial y, sobre todo, de una baja densidad institucional para implementar las políticas que se establecen, especialmente en lo que refiere al control de la efectiva implementación y de la sanción de las actividades ilegales.

La Estrategia Nacional presenta un cuadro de respaldo presupuestal para su implementación, donde destacan los *"Ingresos provenientes de las distintas modalidades de implementación del mecanismo REDD+, entre otros".* De hecho, la parte final del documento de la Estrategia se dedica a examinar las características que desarrolla la implementación de REDD+ en Perú. Parece por tanto importante examinar esta perspectiva respecto del papel que juegan los PPII.

Según fuentes indígenas consultadas, un primer asunto que destaca en la Estrategia Nacional es que, pese a que en su objetivo general se afirma que respecto de la población que depende de esos ecosistemas se pondrá "especial énfasis en los pueblos indígenas", lo cierto es que luego en el desarrollo de las acciones previstas se aprecia un olvido notable del papel que juegan los pueblos indígenas. Todo indica que la preocupación central de la Estrategia no es otra que el manejo ambiental y que la referencia a los pueblos indígenas es principalmente retórica. Esa percepción se extiende hasta la presencia del mecanismo REDD+ en el Perú. Un documento preparado por AIDESEP, junto a otras organizaciones, ya advertía a comienzos del Gobierno de Humala, de esta situación.

Las iniciativas internacionales sobre bosques y cambio climático se internaron en la selva amazónica, especialmente desde que el Perú fue escogido como país piloto por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (PIF) del Banco Mundial, de los que ha recibido una abundante financiación para la preparación e implementación de un programa completo de REDD+ en Perú. Tal programa se inició de inmediato atrayendo una gran cantidad de entidades nacionales e internacionales de orientación ambientalista, que iniciaron proyectos en la zona amazónica. A fines de 2011 ya había 35 proyectos que afectaban unos 7 millones de hectáreas, impulsados por las organizaciones mencionadas. Una gran cantidad de tales proyectos se planificaban en los territorios indígenas, tanto en los que están reconocidos oficialmente como los que están en trámite de reconocimiento.

La experiencia de estos desarrollos han llevado a las organizaciones indígenas a subrayar los siguientes problemas: a) la dinámica de estas iniciativas, tanto desde el Estado como desde los organismos internacionales y, sobre todo, de las ONG que las impulsan en terreno, se orienta hacia los objetivos ambientales, sin tomar en consideración los derechos de los PPII, sobre todo en relación con su derecho al territorio y al autogobierno; b) los PPII sufren las consecuencias de las contradicciones existentes entre diversos sectores de la administración en torno al cuidado de los bosques (con minería, la energía, la agricultura, la infraestructura, etc.) y los efectos que tiene en la iniciativa REDD; c) todo lo anterior pone en

peligro las demandas de los PPII sobre los territorios que están en proceso de ser reconocidos; d) el crecimiento de los intermediarios (especialmente ONG ambientalistas) hace que las comunidades indígenas establezcan contratos en los que ellas no son las principales beneficiarias (AIDESEP y otros, 2011).

Así pues, el funcionamiento de este mecanismo de traslado de recursos públicos (nacionales o de origen internacional) hacia los PPII aparece como una oportunidad importante, tanto para el cuidado de los bosques como para el desarrollo de los derechos de los PPII, pero también resulta una amenaza para éstos últimos. En efecto, la perspectiva de recibir recursos (tanto monetarios como en especie) tiene divida la visión de las comunidades indígenas en los territorios. Algunas comunidades prefieren obtener recursos a muy corto plazo, aunque posterguen o lesionen el control sobre su territorio o su orientación al autogobierno. Otras comunidades, más conscientes de sus derechos estratégicos, exigen condiciones severas para que los proyectos ambientales se desarrollen en sus territorios.

En este contexto, las tensiones entre los gestores ambientalistas y las organizaciones indígenas son manifiestas: los primeros acusan a las organizaciones nacionales indígenas de indisponer a las comunidades en el terreno contra los proyectos ambientales y las organizaciones nacionales califican de “piratas del carbono” a los integrantes de la nube de entidades que buscan gestionar las iniciativas internacionales sobre cambio climático que se desarrollan en el Perú.

En suma, el funcionamiento de este mecanismo es todavía muy desigual. En algunas comunidades, la colaboración con las autoridades nacionales para el cuidado del bosque está constituyendo una atractiva modalidad de obtención de recursos públicos, que, con frecuencia, completan los recursos propios. Mientras que en otras, las comunidades son consideradas como obstáculos o todo lo más como socios secundarios, que no obtienen recursos apreciables ni estables. En estos casos, es frecuente que las comunidades lleguen a acuerdos con madereros para explotar el bosque, generalmente de forma ilegal. De cualquier manera, es importante insistir en que –incluso cuando funciona adecuadamente- se trata de un mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia los PPII, puesto que estos son tenidos en cuenta en función de su papel favorable a la temática (cuidado de bosques y cambio climático) y no en términos de su propia naturaleza y sus derechos reconocidos internacionalmente.

3.2. Como receptores de los servicios y políticas sociales generales

Como parte importante de la población peruana, los pueblos indígenas tienen un determinado acceso –con frecuencia difícil- a los servicios y políticas sociales del Estado peruano. Para examinar cómo funciona este mecanismo indirecto de traslado de recursos públicos, conviene distinguir los servicios y políticas universales, de aquellas políticas sociales selectivas dirigidas centralmente a la lucha contra la pobreza. También porque las instituciones responsables de cada tipo de política social están claramente diferenciadas. De otra parte, tal examen debe contemplar el desempeño de cada tipo de política, así como la pertinencia étnico-cultural que tienen o no al prestar el servicio a los PPII.

En el ámbito de la educación, como se señaló, tanto la cobertura general ha sido muy precaria para la población indígena, como también lo ha sido el avance de la educación intercultural. En el 2013 se estimaba que un 46% de la población infantil indígena no estaba matriculada en ningún tipo de institución educativa. El Ministerio de Educación no puede todavía estimar qué cantidad de niñas y niños están siendo asistidos por el sistema de Educación Bilingüe, aunque fuentes consultadas calculan que no llegarían a un tercio de los que asisten al sistema educativo general. Como se mencionó, el programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) es de antigua data, pero subsistió con un presupuesto mínimo que impedía su desarrollo institucional; todavía en 2010 apenas llegaba a los 5 millones de soles para todo el país. El nuevo gobierno de Humala prometió cambiar este estado de cosas. En el último año de su administración, el gasto pasó a unos 60 millo-

nes de soles y el desarrollo institucional de la educación intercultural ha sido apreciable: se ha creado el Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB, el Registro de docentes de EIB, la elaboración de la Propuesta Pedagógica de EIB, el Plan Estratégico de EIB, la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB), la reactivación de la Mesa Técnica de la EIB, el diseño, elaboración y distribución de nuevos materiales para las escuelas EIB.

No obstante, dado que este esfuerzo es bastante reciente, el avance efectivo de cobertura de este sistema es todavía moderado. Existen aún graves problemas en los distintos componentes del sistema: registro preciso de la cobertura, formación y contratación de personal de EIB, currículo diversificado para EIB, materiales educativos, control de calidad, etc. Se estima que existe una falta aproximada de 25 mil docentes formados en EIB para atender la demanda existente. Además, se ha producido un enorme atraso en la aprobación del reglamento de la Ley de Lenguas, puesto que, más de cuatro años después, recién se presenta un plan de consultas a desarrollar en 2016. Un problema agregado se refiere al traslado de competencias educativas a los gobiernos regionales. El Ministerio de Educación confirmó que en 2013 había trasladado a 16 gobiernos regionales alrededor de la mitad del presupuesto para EIB y, sin embargo, al terminar el año el nivel de ejecución de 13 de esos gobiernos regionales no alcanzaba el 50% y cinco de ellos no habían alcanzado el 10% de dicha ejecución (Defensoría, 2013).

Con respecto a la salud es necesario partir de la consideración general de que el Perú presenta indicadores por debajo de la media latinoamericana. Así, el gasto en salud por habitante se situaba en 2013 en $354 dólares, mientras que en Brasil era de $1.085, en Chile de $1.204 y en Costa Rica de $1.005. La cobertura de seguridad social era en 2010 del 40% de la población y el gasto público del Gobierno central era la mitad que el gasto privado en salud (INEI). El establecimiento del Sistema Integral de Salud (SIS) y su fortalecimiento posterior, así como la decisión de proceder a una reforma del sistema de salud, no ha logrado mejorar sustancialmente la cobertura: según el SIS, en 2015 la cobertura era todavía de 51% de la población. Es decir, en Perú el gasto en salud es todavía acentuadamente bajo y la gran mayoría de la población debe gastar sus recursos en el sector privado frente a una afección de salud.

En este deficiente cuadro, la cobertura en la región amazónica es considerablemente peor. Se estima que en 2014 sólo un 51,2 de las comunidades nativas carece de algún tipo de establecimiento de salud y sólo el 48,2% tiene algún acceso a tales servicios. Por otra parte, la falta de información sobre el cuadro epidemiológico de la selva, hace que el tratamiento de enfermedades frecuentes en esos territorios no estén previstos en los centros de salud (Defensoría, 2015). Así, las vacunas sobre rabia, por mordeduras de animales como murciélagos, no estén disponibles en la mitad de los centros de salud en la Amazonía. Otro ejemplo es la frecuencia de la mordedura de serpientes, pero en 2014 solo un 40% de los centros contaban con suero antiofídico. Si se tienen en cuenta las enormes dificultades de comunicación y traslado que predominan en la Selva, puede entenderse el nivel de las deficiencias de salud en esa región.

Como se indicó, los tímidos esfuerzos realizados en el sistema de salud para incorporar la pertinencia cultural en su actuación dieron lugar al Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), pero con un respaldo presupuestal y unas competencias muy reducidos. Sin embargo, con la decisión del Gobierno de Humala de efectuar una reforma del sistema de salud, el CENSI encontró la oportunidad de plantear una Política de Salud Intercultural, que dio lugar a una Consulta Previa con los pueblos indígenas. Fueron convocadas organizaciones como AIDESEP, CONAP, ONAMIAP, UNCA, además de las organizaciones andinas, como CCP y CNA. Esa consulta produjo niveles de acuerdo con las autoridades sanitarias, así como desacuerdos, sobre todo respecto del nivel político administrativo que debería tener la Política y las instituciones rectoras (las organizaciones solicitaban que se estableciera un Viceministerio de Salud Intercultural). Finalmente se acordó que el Ministerio de Salud

consolidara la Política consultada, justificando las razones porque no se aceptaban las propuestas indígenas que no hubieran logrado consenso. Nueve meses después -cuando se redacta este informe, 2015- el Ministerio todavía no ha consignado la Política de Salud Intercultural.

Con respecto a las políticas selectivas de bienestar social y lucha contra la pobreza, ya se mencionó que la mayoría de los 47 programas sociales, 11 fondos y 39 proyectos, procedentes de 16 diferentes ministerios, que reflejan una notable dispersión de acciones, presentan una apreciable debilidad técnica y presupuestal. Son los programas alojados en el MIDIS los que poseen un mayor crecimiento relativo en ese conjunto, el cual suponía una inversión en 2004 de 896 millones de soles y en 2003 había ascendido a cerca de 3 mil millones. En dicho conjunto, destaca el programa JUNTOS, iniciado en 2005, que hoy representa un tercio de la inversión del MIDIS y supone una inversión de 900 millones.

Este programa sigue el modelo de transferencias monetarias condicionadas, que en la actualidad supone entregar 100 soles (unos 33 dólares) al mes (aunque se entregan cada dos meses), si las familias cumplen con las condiciones de las distintas modalidades, que suelen referirse a compromisos de educación (para los hijos) o bien de salud, generalmente de carácter materno infantil. Las cifras de beneficiarios ofrecidas por el MIDIS muestran un incremento notable: desde 22 mil hogares en el año inicial (2005) hasta 754.591 en el 2013; y, aunque no se indican tasas de cobertura, puede estimarse que, si hay registrados en torno a 2 millones de hogares pobres (esta cifra asciende a 2,8 millones si la pobreza se mide desde el enfoque multidimensional); JUNTOS cubre un 38% de su población objetivo (2 millones de hogares pobres), aunque teniendo en cuenta que su nivel de filtración (hogares que no deberían ser beneficiarios, pero lo son) asciende a un 34%, puede estimarse que la cobertura real se sitúa en torno a un tercio de los hogares pobres del Perú.

Como se mencionó, el acuerdo entre el MIDIS y el Viceministerio de Interculturalidad, de considerar a toda la población registrada como indígena (comunidades nativas de la selva), incrementa la población objetivo en unas 300 mil personas, es decir unos 60 mil hogares más, con frecuencia de difícil acceso. Eso plantea de inmediato la cuestión de si la actuación del programa JUNTOS podrá adecuarse a tales condiciones y, sobre todo, si lo hará desde el enfoque étnico cultural correspondiente. En la visita que se hizo al MIDIS para tratar este asunto, se obtuvo información en ambos sentidos: descentralización de los programas y adopción del enfoque cultural. Respecto del primer asunto, se informó que el MIDIS ha comenzado hace un año a abrir oficinas de enlace a nivel regional y que ya hay una persona que coordina los programas que cautela el Ministerio en la Amazonía. En cuanto a si el programa JUNTOS tiene perspectiva étnico cultural, se informó que recién se está diseñando un módulo para dotar a dicho programa de ese enfoque, que se estima estará listo en 2017. No se obtuvo información acerca de qué tipo de personal sería necesario para ello, ni qué cantidad de técnicos se requerirían.

Así pues, puede afirmarse que el funcionamiento de este mecanismo de traslado de recursos debe examinarse de forma diferenciada. En cuanto a los servicios y programas universales, sobre todo educación y salud, el análisis refleja que la población indígena sufre de los problemas generales del conjunto de la población, además de los específicos referidos a su condición cultural. En educación, los indicadores muestran que la cobertura educativa general es apreciablemente menor entre las comunidades indígenas, aunque existen diferencias apreciables entre los indígenas andinos y los amazónicos, siempre más desfavorables para estos últimos. Esas diferencias son más marcadas en cuanto a los diferentes planos de la calidad educativa. En cuanto al avance del enfoque cultural, se aprecia que la educación intercultural bilingüe tiene problemas graves de implementación y financiamiento. En los años del Gobierno de Humala se ha impulsado con mayor esfuerzo la EIB, pero todavía necesita considerable apoyo.

En el caso de salud, los pueblos indígenas sufren con otros sectores sociales, sobre todo

los de bajos recursos, de la apreciable falta de cobertura que todavía presenta el SIS, a partir del hecho del bajo gasto por habitante en salud que aún presenta el Perú. En este contexto de funcionamiento deficiente, la cuestión del enfoque étnico cultural ha cobrado creciente relevancia en el contexto de la reforma del sistema de salud emprendida por el gobierno de Humala, hasta plantearse una Política de Salud Intercultural, que ha sido objeto de un proceso de Consulta Previa. Sin embargo, las reivindicaciones de las organizaciones indígenas fueron recogidas parcialmente, sin llegar a un acuerdo con las autoridades sanitarias sobre todo en cuanto al nivel político administrativo de la Política y de las instituciones necesarias para su implementación. Dichas organizaciones, junto con la Defensoría, están reclamando al Ministerio de Salud que consigne de una vez la Política, para que puedan ser receptores de adecuados servicios de salud.

Respecto de las políticas sociales selectivas, principalmente las dirigidas al combate a la pobreza, se ha producido, como ya se mencionó, un giro importante en su funcionamiento de cara a los pueblos indígenas. En lugar de adecuar una política social selectiva para los pueblos indígenas, como sucedió al comienzo de la década anterior, se decidió el camino opuesto: convertir a la población indígena así registrada (por el Viceministerio de Interculturalidad) en población extremadamente pobre, liberándola además del proceso de focalización que les registra como posibles beneficiarios.

Esa situación provocó un debate entre las organizaciones indígenas, así como en el seno de las comunidades indígenas de la Amazonía. De un lado, hay quienes consideran que esta es una solución práctica para hacer que las familias indígenas sean beneficiarias directas de los programas de lucha contra la pobreza. Pero del otro, se discute si puede calificarse a la población indígena como población extremadamente pobre sin más, algo que puede ser ofensivo desde el punto de vista identitario. Incluso se argumenta que al no tener pertinencia cultural los programas de lucha contra la pobreza también podrían convertirse en nuevas acciones de asimilación cultural.

3.3. Como beneficiarios de la política de descentralización

El análisis del funcionamiento de este mecanismo de traslado de recursos muestra que su desempeño ha dependido bastante del crecimiento económico motivado por el boom de las materias primas que tuvo lugar en la primera década del nuevo siglo, desempeño que ha cambiado con el fin de tal boom y el consiguiente estancamiento económico. En la etapa de crecimiento el traslado de recursos hacia los gobiernos subregionales fue creciente, aunque en proporciones moderadas, sin superar el 30% acordado. Eso ha supuesto que los recursos de los gobiernos subnacionales hayan dependido apreciablemente de la partida de Recursos Determinados, es decir, los que se refieren a los Fondos y regalías procedentes de las actividades extractivas, que en el caso de los gobiernos municipales llegó a constituir el 70% de su presupuesto (FONCOMUN y canon directo). Según un estudio de la Contraloría General de la República, las municipalidades han tenido una mayor autonomía en el gasto de tales recursos (Contraloría, 2014).

Como se indicó, en aquellos distritos donde hay abundante población indígena puede considerarse que las políticas municipales afectan en buena medida a dicha población. Sin embargo, diversas fuentes han señalado que ese desempeño estuvo mediado por factores de contexto. Con frecuencia, la municipalidad invertía en el núcleo urbano del distrito y no tanto en las comunidades indígenas más rurales, a menos que existiera una voluntad en tal sentido por diversas razones, entre ellas que el gobierno municipal estuviera compuesto por representantes indígenas decididos a favorecer a sus pueblos.

En el caso de los gobiernos regionales, ya se mencionó que al final del segundo gobierno de Alan García se emitió un Decreto de Urgencia en el que se estableció que el 10% de los ingresos por canon deberían destinarse a las comunidades indígenas de cada región. No obstante, el funcionamiento real de tal mecanismo ha dependido de la voluntad de los gobiernos regionales que en general, según todas las fuentes consultadas, no han puesto en marcha

tal norma. En algunas regiones, las organizaciones indígenas han realizado estimaciones de las deudas acumuladas por los gobiernos regionales desde que se emitió esta medida (en Loreto se calcula que el gobierno regional saliente debía 33 millones de soles por esta razón al concluir su gestión). Precisamente, el nuevo Gobierno de Loreto llegó al acuerdo con las comunidades de respetar el compromiso de dirigir el 10% normado de sus recursos hacia las comunidades indígenas.

Ahora bien, con el agotamiento del boom de las materias primas y el deterioro de la coyuntura económica se está produciendo un cambio sustantivo. La reducción del nivel de ingresos del tesoro público ha impulsado al Gobierno Central, para mantener sus recursos y la inversión pública, a adoptar la decisión de recentralizar la distribución presupuestal. Ya mencionamos que el proyecto de presupuesto para 2016 eleva al 75% la porción que se queda el Gobierno Central. Ello ha provocado un malestar explícito en gobiernos regionales y municipales. Desde luego, serán los gobiernos que más dependan de las rentas extractivas quienes se verán más perjudicados por la reducción de estos ingresos. Y dado que, en general, esta circunstancia afecta más a los gobiernos municipales, las redes y asociaciones de municipios ya han iniciado una campaña conjunta para reclamar al Congreso el mantenimiento de la descentralización presupuestal.

En este contexto, el beneficio que los pueblos indígenas pueden obtener del proceso de descentralización tenderá a reducirse. Cuando se planteó este problema ante la Viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena, coincidió en el supuesto, pero mencionó que en 2013 su despacho había encargado un estudio sobre el aprovechamiento que obtenían los PPII de los recursos procedentes del proceso de descentralización y los resultados del estudio mostraban que el nivel de transferencias era extremadamente reducido. De acuerdo al criterio de varios representantes de las organizaciones indígenas consultados al respecto, parece existir el consenso acerca de que el proceso de descentralización representa una ventana de oportunidad para los PPII, pero para que ello se haga efectivo es necesario que exista una normativa consistente en la materia y, sobre todo, que los poderes del Estado la hagan cumplir de manera estricta. Mientras eso no tenga lugar, el débil desempeño de la descentralización impedirá que las comunidades indígenas puedan aprovecharla efectivamente.

3.4. Como receptores de recursos procedentes de actividades extractivas

Desde hace más de un siglo, el Estado peruano encaró las industrias extractivas, mineras e hidrocarburíferas como una fuente importante de rentas para engrosar el tesoro público (incluso cuando lo hacía para desarrollar políticas públicas dirigidas al bien común) pero sin considerar las condiciones y los efectos que esa actividad extractiva conllevaba. Esa orientación también se mantuvo durante el periodo nacionalista del gobierno militar de Velasco Alvarado, pese a la nacionalización del sector y el incremento de las políticas sociales. Con el boom de las materias primas, esa perspectiva gubernamental se ha hecho más compleja, pero su eje central es esencialmente el mismo: el Estado se orienta a obtener fuertes inversiones que exploten eficazmente los recursos, pero sin apenas considerar las condiciones en que se produce tal explotación y sin poner mucha atención a los impactos negativos que pudiera tener. Como ya es conocido, ambas cosas afectan principalmente a los pueblos indígenas: en primer lugar, porque los yacimientos se ubican con frecuencia en los territorios indígenas, y en segundo lugar, porque es ahí en donde se han sucedido la mayoría de los impactos contaminantes o, como actualmente se denominan los graves pasivos ambientales. En este contexto hay que examinar el funcionamiento del mecanismo específico de traslado de recursos hacia los PPII del Perú.

Como se indicó, tal mecanismo tiene modalidades directas e indirectas. Es decir, los recursos obtenidos de las actividades extractivas pueden transferirse directamente a las comunidades indígenas, mediante negociaciones con las empresas que explotan las minas o los yacimientos, o bien a través de las rentas públicas obtenidas por el Estado, sobre todo mediante la normativa de transferencias hacia los gobiernos subnacionales. En teoría, esta se-

gunda modalidad podría considerarse la más importante, tanto por su nivel financiero como por su mayor racionalidad pública. Sin embargo, como se vio en el apartado anterior, el traslado de los recursos hacia las poblaciones indígenas desde los gobiernos regionales y municipales está determinado por factores que las comunidades no suelen controlar, incluyendo la decisión discrecional de tales gobiernos.

En el ámbito de la minería existe una larga tradición de tratos y conflictos explosivos, que marcan tanto la mediana y gran minería, así como la pequeña, generalmente artesanal e informal. Esta última se extiende por las tres regiones naturales y se estima que están registrados cerca de 60 mil mineros, aunque sólo cien de ellos cumplen con todos los requisitos de registro. Como se indicó, tienen una relación compleja con las comunidades indígenas: en ocasiones los mineros llegan a acuerdos puntuales con las comunidades y les rentan por pequeñas cantidades para extraer minerales en territorios indígenas, pero otras veces se trata de actuaciones clandestinas y conflictivas, que suelen traer graves consecuencias para ambas partes.

En lo que respecta a las explotaciones medianas y grandes, en el pasado las relaciones directas entre empresas y comunidades indígenas se resolvían mediante acuerdos sobre retribuciones de empleo, materiales o monetarias, antes o después de un conflicto. Con el boom de las materias primas, el crecimiento de la inversión y el número de explotaciones produjo un salto en la conflictividad con las comunidades. Según la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Conflictos Mineros, el número de estos conflictos pasó de 80 en 2004 a 272 en 2009, a nivel nacional. Los motivos de esa conflictividad refieren a diferentes factores: la contaminación efectiva o el temor a la misma, que ha adquirido una preeminencia creciente; la existencia de compromisos pendientes o incumplidos, tanto por parte de las empresas o por las instancias gubernamentales; la renegociación de contratos de servidumbre, arriendo o convenios de colaboración; los conflictos laborales en el seno de las explotaciones; conflictos de demarcación territorial; la presencia de minería informal/ilegal. También influyen en el desarrollo del conflicto: el tipo de producción previa existente, especialmente cuando es agropecuaria (por miedo a la contaminación de aguas y suelos), la existencia o no de cultivos ilegales, como sucede con la coca en el VRAEM[12], el uso político que se haga por parte de los actores en presencia y la existencia o no de entidades públicas que encaucen o no el conflicto. En muchos de estos conflictos se produjeron enfrentamientos graves, con muertes de civiles; se estima que entre 2006 y 2011, durante el Gobierno de Alan García, perdieron la vida 193 personas y que esas muertes han proseguido desde el segundo año de gobierno de Humala.

Fuentes consultadas señalan que la causa del crecimiento de la conflictividad reside en que durante la primera década del presente siglo, se desarrollaron dos procesos paralelos: el crecimiento de la actividad extractiva y el aumento de la participación de las comunidades, incluyendo la relevancia organizativa de los pueblos indígenas. Estas dos dinámicas (crecimiento de actividades extractivas y fortalecimiento de organizaciones y comunidades) se agudizaron con la llegada del gobierno de Humala y sus propuestas indigenistas y ambientalistas. Así, la aprobación de la Ley de Consulta Previa en 2011, introdujo un nuevo elemento regulatorio, sobre todo en la región amazónica, ya que el gobierno no consideraba que las comunidades andinas sean indígenas sino únicamente campesinas. En la entrevista realizada a la Viceministra de Interculturalidad, aseguró que esta situación todavía no está resuelta, ya que se encuentra desarrollando el banco de datos que podría integrar a pueblos indígenas de la región andina. Medios de prensa señalaron que 14 concesiones mineras en la región andina aprovecharon el retraso en la conformación del mencionado registro para iniciar actividades sin pasar por consulta previa.

Análisis consultados sugieren que el Presidente Humala en cuanto percibió la contradicción entre la presión provocada por la expansión extractiva y la tendencia de las comunidades indígenas a recurrir a los procesos de consulta previa, se decidió por favorecer a las primeras

12 Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Región Cusco.

(DESCO[13], 2015). Esta orientación se expresó en dos sentidos: la implementación restrictiva de la consulta previa y los paquetes normativos en materia ambiental y de regulación de las actividades extractivas. Ambas situaciones se han puesto de manifiesto especialmente en la Selva (donde los indígenas están reconocidos oficialmente) con ocasión de importantes conflictos mineros y petroleros. Es importante subrayar que tales complicaciones tienen lugar junto a otros casos de negociación ejecutados efectivamente. La Viceministra de Interculturalidad señalaba que, con el conflicto por el Lote petrolero 192, hubo consultas exitosas para los lotes 169, 195, 164, 189 y 175.

Un factor importante en el curso de los conflictos guarda relación con aquellos yacimientos donde ya se produjeron pasivos ambientales, como ha sucedido en el caso del Lote 192. En efecto, las organizaciones indígenas han introducido el tema de la remediación en el curso de la negociación por la renovación del proyecto del mencionado lote, que actualmente explotaba la compañía argentina Pluspetrol. Además de los derrames de crudo, el yacimiento usa hace varios años el agua de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón para sus fines industriales. Pero el elemento más serio de contaminación es el generado por las aguas de producción, usadas en el proceso de extracción, muy calientes, saladas y con metales pesados (plomo, cadmio, níquel, etc.), que las compañías derramaron sobre el territorio, cuando desde hace décadas en otros países esas aguas fueron introducidas de nuevo en el subsuelo, para evitar la grave contaminación que producen en ríos y suelos. Ante esta situación, las federaciones indígenas han planteado que el Fondo de desarrollo del Lote 192 contemple las deudas por reparación de daños, lo que elevaría el monto del Fondo a mil millones de soles, algo que ni la compañía ni el Estado están dispuestos a reunir. Finalmente, Pluspetrol ha renunciado seguir explotando el lote, que ha sido entregado a una compañía canadiense. Más adelante se profundizará sobre este contexto conflictivo, ahora es necesario tratar de delinear un balance sobre el desempeño de este mecanismo de traslado de fondos. En un país de tradición minera como el Perú buena parte de su territorio está ocupado por actividades extractivas desde hace tiempo. Como se ha visto, hasta hace poco el Estado estaba más preocupado por activar eficazmente esos recursos que por las condiciones de explotación y sus posibles impactos ambientales. Con el boom de materias primas y la mayor organización de las comunidades indígenas, las relaciones mutuas se multiplicaron y fue más evidente la disyuntiva: acuerdo para repartir beneficios versus conflicto (tanto para aumentar los beneficios, como para oponerse totalmente a la actividad extractiva). Durante el gobierno de Humala se ha acentuado la modalidad de establecer fondos financieros como resultado de las negociaciones entre las partes (generalmente las comunidades y las empresas, con o sin mediación del Estado).

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

13 Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, Perú.

4. Conclusiones

Para realizar un balance adecuado de los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los pueblos indígenas en el Perú, es necesario mostrar algunos de sus elementos estructurales y su evolución en el tiempo.

En términos generales puede afirmarse que, hasta ahora los mecanismos existentes de traslado de recursos públicos afectan a los PPII "en función de" su papel en determinado ámbito de la vida nacional. Es decir, para el Estado son objeto de políticas por ser campesinos, cogestores de la protección ambiental, extremadamente pobres, beneficiarios del proceso de descentralización o receptores de las regalías de las industrias extractivas. Nunca por ser pueblos diferenciados, con identidad propia, sujetos de derechos reconocidos en la normativa nacional e internacional. Consciente de esta situación, el Viceministerio de Interculturalidad ha impulsado en el último tramo del Gobierno Humala un esfuerzo para avanzar hacia una política más directa para PPII, que se tratará más adelante.

Como se indicó, la primera superposición identitaria sucede especialmente en la región andina, desde que Kichwas, Aymaras y otros pueblos, fueron considerados habitantes de comunidades campesinas en vez de comunidades indígenas dedicadas a la agricultura. Ya se mencionó que ello provino del rechazo a la connotación peyorativa que tenía el término "indio" o "indígena" y la solución integradora que le dio el Gobierno de Velasco Alvarado en el momento de impulsar la Reforma Agraria, que además de entregar tierras a los campesinos (en buena medida indígenas), apoyó la formación de fuertes sindicatos campesinos, muchos de cuyos dirigentes eran indígenas. En la actualidad, la gran mayoría de los campesinos indígenas del área andina siguen encuadrados en este tipo de organizaciones: la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP). Por cierto que en algunas todavía veneran la memoria de Velasco Alvarado y su reforma agraria (en cuadros, esculturas, etc., que exhiben en sus sedes). Y sigue produciéndose la paradoja de que buena parte de los residentes andinos expresan tener como lengua materna un idioma indígena, pero al mismo tiempo se declaran formalmente como campesinos y no como indígenas.

Esta situación está cambiando lentamente, sobre todo cuando las comunidades andinas perciben las ventajas de aplicar el derecho a la consulta previa como pueblos indígenas, por ejemplo frente a las compañías mineras. Por eso han empezado a presionar al Viceministerio de Interculturalidad, que lleva el registro formal de la población indígena, para que comience a registrar comunidades indígenas en la Sierra. Pero todavía se trata de un proceso lento y desigual, como se puso de manifiesto en esta oportunidad durante las consultas realizadas en las organizaciones campesinas andinas. Por esa razón, no se ha incluido aquí la consideración de indígenas a los sindicatos campesinos, aunque sea nuestra percepción, y en consecuencia no se ha hablado de mecanismos de traslado de recursos en el campo de la producción agropecuaria, fundamentalmente andina y de la Costa, que se viabilizan a través del Ministerio de Agricultura y Riego. Es bastante posible que esta situación cambie conforme la autoidentificación de las comunidades andinas sea cada vez más favorable a la identidad indígena, pero de momento parece necesario respetar el ritmo de esa transición.

El otro asunto que no se ha incluido en el examen de los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII, se refiere al tema crucial de la autonomía territorial. En el Perú no está prevista ninguna modalidad de traslado de recursos hacia los territorios indígenas en relación a su capacidad de gobierno autónomo, como se ha planteado en Bolivia, por ejemplo. Es decir, no hay una figura de Autonomía Indígena que tenga prevista ser beneficiada por el proceso de descentralización -como sucede con los distritos- o como apoyo a su identidad cultural. La figura oficial para tratar el tema de los indígenas y sus territorios en Perú es, como se vio, la comunidad nativa, que se refiere a la región amazónica (en la Sierra, donde no se reconocen oficialmente pueblos

indígenas, la figura es la comunidad campesina).

Esa figura (comunidad nativa) posee su forma propia de gobierno y su territorio, reconocidos oficialmente, pero no es sujeto de retribución directa por parte del Estado, ni en razón de la descentralización ni por su naturaleza étnico cultural. Por otra parte, tanto el establecimiento de una comunidad como el de su territorio, constituyen más un proceso inacabado que una realidad estable. Se estima que entre un quinto y un cuarto de las comunidades nativas en la Amazonía aún no han sido tituladas y los procesos de titulación siguen siendo engorrosos (IBC, 2015).

Sobre todo, los territorios reconocidos a cada comunidad no suelen coincidir con los territorios que son referencia de los distintos pueblos indígenas. Es decir, con frecuencia las comunidades y sus territorios no son otra cosa que islas en medio de un territorio culturalmente común que fue más amplio. La respuesta indígena ha consistido en formar federaciones de comunidades y comenzar la tarea de reunir su territorio original. El problema consiste en que, con el paso del tiempo, se instalaron en los territorios no titulados otros colonos que adquirieron títulos de propiedad individual. En el mejor de los casos, cuando la federación logra apropiarse que un territorio similar al que aspiraba, tiene en su interior un número apreciable de islas no indígenas.

Por otra parte, incluso al interior de los territorios comunales coexisten diversas formas de propiedad, individuales y colectivas. Además, con el tiempo el Estado ha consolidado una serie de exclusiones al derecho de propiedad de las comunidades, que incluyen bosques, ríos, la explotación forestal, el subsuelo, entre otros. En suma, las comunidades nativas presentan un alto grado de inseguridad territorial, sin que sean en sí mismas sujeto de apoyo financiero público por su propia naturaleza.

Puede concluirse, por tanto, que los mecanismos de traslado de recursos públicos hacia los PPII en el Perú son fundamentalmente indirectos; cuyo balance específico sería el siguiente:

- Como agentes y colaboradores de la conservación de los bosques enfrentan una situación muy desigual. Como se anticipó, en algunas comunidades, la colaboración con las autoridades nacionales para el cuidado del bosque está constituyendo una atractiva modalidad de obtención de recursos públicos, que, con frecuencia completan los recursos propios. Mientras que en otras, las comunidades son consideradas como obstáculos o los demás como socios secundarios, que no obtienen recursos apreciables y sobre todo no en el largo plazo.

- Como beneficiarios de políticas sociales se puede apreciar que comparten con otros sectores (sobre todo rurales) las debilidades de las políticas universales (salud, educación, vivienda, etc.), cuyas entidades rectoras tienen entidades interculturales débiles institucional y financieramente. Y en cuanto a las políticas selectivas de lucha contra la pobreza, la controvertida medida de considerarlos como pobres extremos ha facilitado por un lado su inscripción en los registros de focalización, pero no es percibida favorablemente en términos identitarios, además de que luego sus programas operan sin criterios de pertinencia cultural.

- Resulta evidente la compleja situación que encaran los PPII respecto al proceso de descentralización que depende de la mediación de los gobiernos regionales y municipales (también de la presencia poblacional de los pueblos indígenas en los municipios) y que no parece que haya aportado apreciables recursos para las comunidades (según indica el Viceministerio de Interculturalidad), aunque las organizaciones indígenas siguen considerando que la descentralización es una ventana de oportunidad para los PPII.

- Finalmente, como receptores de regalías de las actividades extractivas, se aprecia un proceso creciente de relaciones surgido de dos tendencias simultáneas: aumento de las explotaciones como consecuencia del boom de las materias primas y del fortalecimiento organizacional de comunidades y federaciones indígenas. Ello ha llevado

a la presencia constante de la disyuntiva: acuerdos para obtener recursos versus conflictos enconados o funcionales. Esta situación hay que inscribirla en el cambio provocado por el agotamiento del boom de materias primas que afecta la condición fiscal del Perú, situación que trataremos en el próximo apartado sobre perspectivas.

El funcionamiento concreto de estos mecanismos produce un escenario particularmente heterogéneo, tanto por las diferencias en su desempeño a nivel local, como por el hecho de que varios de ellos pueden coincidir aplicándose sobre un mismo territorio o incluso en una comunidad específica. Es decir, puede suceder que una comunidad sea agente de gestión de bosques o participe en un programa de cambio climático, al tiempo que recibe ayudas por la consideración reciente de pobre extremo y tenga en alguna otra parte del territorio una actividad extractiva que le genere algún tipo de renta o regalía, sobre todo si es a pequeña escala. Mientras que no muy lejos haya otra comunidad que no esté participando de ningún mecanismo, programa o actividad remuneradora. Esta situación no solo provoca una fuerte desigualdad de condiciones de vida, sino también experiencias muy dispares en las relaciones con el Estado y otros actores externos. Ello da lugar a comportamientos acentuadamente diferentes entre las comunidades, aunque pertenezcan formalmente a una misma federación u organización a nivel nacional. Incluso también provoca actitudes ambiguas: una comunidad puede seguir una determinada propuesta de una organización nacional y luego hacer en su territorio otra cosa no necesariamente convergente. De hecho, la división de opciones es algo que también sucede entre las federaciones de un mismo territorio o, con frecuencia, entre las organizaciones a nivel nacional.

La constatación de la ausencia de una política pública directa hacia los PPII, confirmada explícitamente por la Viceministra de Interculturalidad en agosto de 2015, ha impulsado a este organismo a realizar un esfuerzo importante de distintas acciones para conformar una acción pública más directa. Según consultas realizadas en dicho Viceministerio, la estrategia iniciada en el segundo semestre del 2015 ha consistido en comprometer a otras instituciones para que pongan especial atención a los programas que afectan a los PPII. Para ello se conformó una Mesa de Alto Nivel, que integra a viceministros de las principales instituciones sociales (MIDIS, Vivienda, Agricultura, SENFOR, etc.). Un instrumento para lograr esta focalización consiste en los acuerdos alcanzados para calificar como población vulnerable a la población registrada por el Viceministerio de Interculturalidad, aplicando criterios de identidad étnica y especialmente el uso de lenguas indígenas. En esta dirección, se aceleró la aprobación del Reglamento de la Ley de Lenguas, mediante consulta previa. En realidad, el Viceministerio ha puesto énfasis en impulsar la consulta previa como si pudiera consistir en un elemento de aplicación de política pública.

Por otra parte, se formó un Grupo de Trabajo para Políticas Indígenas (GTPI), apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asumido por el Viceministerio de Interculturalidad, mediante Resolución Ministerial N° 403-2014-MC. El GTPI está conformado por: tres integrantes del Viceministerio de Interculturalidad, VMI (Viceministra, Director General de Derechos de los Pueblos indígenas y Directora de políticas indígenas), y por catorce delegados de las siete organizaciones indígenas nacionales de representación de los pueblos y comunidades indígenas u originarias del Perú, AIDESEP, CCP, CNA, CONAP, FENMUCARINAP, ONAMIAP y UNCA. No obstante, este espacio de intercambio que busca conformar una agenda estratégica, todavía no adquiere un nivel suficiente de influencia. Su propia autoevaluación de diciembre de 2015, menciona que todavía *"tiene poca capacidad real de influencia en Ministerios y Organismos y poco impacto en las Políticas Públicas; escasez de recursos humanos y equipo técnico especializado en el VMI y en las Organizaciones; carencia de recursos financieros; falta de presupuesto propio y débil articulación de las organizaciones miembros; asistencia y compromiso no es suficiente ni homogéneo en todos los actores"*.

Es posible concluir, pues, que el esfuerzo por desarrollar una estrategia para conformar una

política pública estructurada para PPII enfrenta obstáculos de consideración. Uno fundamental refiere a la falta de una institucionalidad adecuada para la atención de PPII. El Viceministerio de Interculturalidad tiene un rango político administrativo poco elevado y un presupuesto muy reducido para articular una política integral para PPII. Y los instrumentos complementarios, como la Comisión de Alto Nivel o el GTPI, no tienen todavía una consolidación administrativa y política en el Estado peruano. De hecho, el esfuerzo del Viceministerio se produce cuando Humala concluye su gobierno, con la intención explícita de blindar algunos avances ante el cambio de gestión.

La conclusión más conceptual de este balance refiere a la percepción de que los PPII del Perú se encuentran aún en los límites del sistema político peruano, entendido de forma amplia como la relación entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados. Es decir, que desde su presencia en la sociedad civil los pueblos indígenas todavía no han conseguido constituirse como un sólido actor con capacidad de intervenir sustancialmente en la agenda de las decisiones políticas del Estado peruano, como sí ha sucedido en otros países vecinos. Por ello, no es sorprendente que dicho Estado no posea todavía una política pública consistente hacia los PPII en calidad de tales. Algo que podría verse en términos de corresponsabilidad: de una parte, porque buena parte del sistema político (sociedad civil y Estado) todavía se sitúa de espaldas a la verdadera entidad de los PPII; y, de otra parte, por la debilidad estratégica y la división -e incluso atomización- que presentan sus comunidades y organizaciones, sobre todo en su relación con el propio Estado y el resto de la sociedad.

Este cuadro general de las relaciones entre poderes públicos y PPII en el Perú se encuentra hoy atravesado por dos tipos de coyunturas de cambio particularmente importantes: de un lado, como se anticipó, el cambio económico que supone el agotamiento del boom de las materias primas, que ya ha comenzado a afectar a las condiciones fiscales del país, y, por el otro, el cambio político que representa la conclusión del periodo de gobierno de Humala y las previstas elecciones generales en 2016 (primera vuelta en abril y segunda vuelta en junio).

La terminación del boom de las materias primas va a afectar a toda América Latina (las estimaciones para 2015 son que el PIB latinoamericano apenas crecerá un 1%), pero impactará con mas rudeza a los países muy dependientes de las exportaciones de estas materias, entre los cuales se encuentra el Perú. De este modo, ya se ha iniciado un frenazo del crecimiento y un recorte de los ingresos, que el Gobierno saliente de Humala trata de suavizar al máximo (también para evitar una mala memoria del Presidente que prometió que pasaría a la Historia como el que habría mejorado las condiciones sociales del país). Para ello, desde el 2014, el gobierno ha respondido con una combinación de medidas: por un lado, en la vía ortodoxa, ha aprobado cinco paquetes de reactivación económica, facilitando la inversión en las industrias extractivas, con normas como la Ley 30230, que ya ha provocado una protesta conjunta de ambientalistas y organizaciones indígenas; por el otro lado, ha optado por la vía más heterodoxa de acudir al déficit fiscal, que ha elevado el 1% del PIB previsto para 2015 a cerca del 3% cuando empieza el último trimestre del año.

Sin poner en duda el efecto que tengan esas decisiones, lo cierto es que la reducción de los ingresos por actividades extractivas ha comenzado a afectar gravemente a los territorios. Los recortes afectaron más a unas regiones que a otras: las más perjudicadas por la reducción del canon minero son Ancash (-333 millones de soles), La Libertad (-291), Cajamarca (-198) y Arequipa (126), y las más aquejadas por la constricción del canon petrolero son Piura (-276), Tumbes (-161) y Loreto (-96 millones) (DESCO, 2015). Esos recortes, que también afectan a los gobiernos municipales, producen un enorme agravio comparativo cuando la reacción del gobierno central ha consistido, como vimos, en volver a centralizar el presupuesto (en el proyecto para 2016 se reservará un 75% del mismo). Todo indica que no se quiere debilitar los programas sociales que dependen de los Ministerios de línea del gobierno central.

Desde luego, estos recortes fiscales han provo-

cado de inmediato protestas de los gobiernos regionales y de las redes y asociaciones de gobiernos municipales, que están presionando directamente sobre el Congreso para evitar la recentralización fiscal. Mientras eso sucede, las nuevas medidas liberalizadoras para obtener inversiones privadas en las actividades extractivas han permitido que dicha actividad no haya detenido su crecimiento en el corto plazo. Por supuesto, han quedado atrás las decisiones audaces de suspender aquellos proyectos que encontraban gran resistencia social, como sucedió con Tía María en el primer año de gobierno (2011).

Según el experto consultado Alberto Chirif, esta situación creada agudiza la tensión entre actividad extractiva y habitantes de los territorios, sobre todo indígenas en la Selva y ceja de selva, componiendo un horizonte de conflictos aparentemente inevitable. Durante el boom de las materias primas (bajo el Gobierno de Toledo), el crecimiento de los conflictos ya mencionado previamente había tratado de ser manejado por entidades gubernamentales dedicadas específicamente a esta labor, siempre dependientes directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Con el siguiente gobierno de Alan García, se produjo la proliferación de iniciativas de manejo de conflictos, hasta que finalmente –con la experiencia del conflicto de Conga- se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, apoyada por varias instancias de la cooperación internacional. Con la llegada del gobierno de Humala y la formación de un “gabinete de diálogo”, se replantea la anterior instancia como Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), con mayores competencias y dotación institucional.

Una de las herramientas más utilizadas por la vieja y nueva Oficina son las denominadas Mesas de Diálogo, donde se integran diversos sectores implicados en un determinado contencioso: organizaciones sociales, sobre todo indígenas, representantes de las empresas (cuando se implican) y funcionarios de las distintas instituciones nacionales, regionales y municipales (cuando llega el caso). Además, la ONDS ha desarrollado un sistema de alerta temprana y un sistema de sistematización de conflictos sociales, que prepara un informe periódico sobre la materia.

Según el experto consultado, la actividad de la ONDS y la implementación de las mesas de diálogo y de desarrollo corren el riesgo de desnaturalizar los procesos de consulta previa cuando estos se exigen como necesarios. La tendencia al acuerdo antepuesto entre las partes antes de la consulta previa socava la esencia de la misma, a la que se entiende que los pueblos indígenas deben llegar con la información y los recursos técnicos necesarios con el fin de formarse una opinión rigurosa. Esta situación se presentó durante el proceso que trató de resolver el conflicto creado acerca del Lote petrolero 192, que dio como resultado una deslegitimación del modo en que se había desarrollado la consulta previa, así como la ruptura del consenso por parte de dos de las federaciones de las cuatro que participaban en el proceso. Varias fuentes consultadas señalan que el problema de fondo de la ONDS es que, siendo un instrumento técnico válido, carece de la neutralidad política que sería necesaria para que fuera enteramente confiable por todas las partes. Y en las condiciones actuales, de restricciones fiscales, liberalización de las actividades extractivas para mantener la producción, se estrecha el margen de maniobra de una oficina gubernamental de ese tipo. Fuentes señalan que quizás una oficina de manejo de conflictos debería depender de los órganos contralores, como la Defensoría del Pueblo.

Ahora bien, dada la heterogeneidad que presenta el escenario sociopolítico del Perú, el horizonte de conflictos que visualizan algunos expertos, probablemente estará compuesto por conflictos socioambientales de diferente dimensión pero acentuadamente focales, que estallen en un determinado territorio y se resuelvan en el mismo. Desde luego, en las condiciones de creciente crisis económica, aumenta el riesgo de que algún conflicto regional escale a adoptar una dimensión nacional, pero eso estará condicionado por diferentes factores, entre ellos por la orientación del Gobierno que surja de las próximas elecciones generales y, en particular, por su actitud respecto de los PPII del país.

5. Recomendaciones

Esta coyuntura de cambio refleja la disyuntiva en que se sitúa hoy la relación entre el Estado peruano y los PPII: el incremento de un escenario de conflictos o bien un aumento sustantivo del diálogo intercultural para enfrentar dicha coyuntura. Las recomendaciones que se hacen a continuación, para los diferentes actores, se orientan en la perspectiva de la segunda opción (incremento del diálogo intercultural para evitar el escenario de conflictividad creciente).

Una primera recomendación general se refiere a la posibilidad de establecer un espacio institucionalizado para facilitar la concertación entre PPII y Estado, que permita encarar eficazmente la difícil coyuntura. En otros países, Colombia por ejemplo, ello se ha encarado a través de una Mesa Permanente de Concertación Nacional entre Gobierno y PPII, con participación de otras instancias del Estado. En el caso del Perú, la experiencia ha conducido, en el contexto señalado de heterogeneidad del conflicto sociopolítico, a proponer instancias puntuales de concertación (Mesas de Diálogo) referidas a los conflictos locales que ya han estallado o están en vías de hacerlo. Y esas instancias puntuales son circunstanciales en el tiempo, operadas por una oficina (ONDS) creada para tratar esos conflictos. Vista desde esta orientación, una Mesa Permanente de Concertación, podría parecer como la institucionalización del conflicto, pero desde la óptica de la concertación de políticas adquiere otra perspectiva, más propositiva y proactiva, aunque también evite efectivamente el escenario de conflictos. En realidad, tal Mesa Permanente podría entenderse como la institucionalización a alto nivel del Grupo de Trabajo para Políticas Indígenas (GTPI), asumido por el Viceministerio de Interculturalidad, pero con competencias y capacidades de influencia que ahora no tiene. De hecho, no importa tanto de donde surgiría esta instancia permanente de concertación, como el hecho de que es altamente recomendable su establecimiento.

La anterior recomendación se complementa, respecto del Estado, con la necesidad de establecer una institucionalidad pública consistente para tratar los asuntos indígenas. La sustitución de la institucionalidad específica (INDEPA[14]) para tratar estos asuntos sólo desde la óptica cultural, estableciendo un Viceministerio en el interior del Ministerio de Cultura, ha mostrado su constricción funcional y operativa, al tiempo que mantenía bajo su nivel institucional y político. Resulta altamente recomendable que las nuevas autoridades de Gobierno estudien la necesidad de recomponer una institucionalidad específica para el desarrollo de los PPII, que evite los errores de las experiencias pasadas, pero que no sustituya esta necesidad por instancias de bajo nivel administrativo o subsumidas en ópticas meramente culturales.

La necesidad de una revisión organizacional también es urgente para los PPII y sus representantes. Como se ha visto, la división de las comunidades y organizaciones indígenas, en algunos casos extrema, provocó una debilidad estratégica de los PPII, sobre todo en su relación con el propio Estado y el resto de la sociedad. Cuando existe una instancia permanente de concertación entre Estado y PPII, ello obliga a las organizaciones indígenas a algún tipo de coordinación para negociar con el Gobierno. Pero ante coyunturas difíciles como la actual, la necesidad de hacer un esfuerzo de articulación del movimiento indígena adquiere especial urgencia.

En relación con lo anterior, resulta altamente recomendable que las distintas organizaciones indígenas pudieran elaborar un programa básico común para enfrentar la presente coyuntura. Tal programa estaría compuesto por componentes fundamentales, institucionales y de política pública, que sería planteado a las nuevas autoridades de Gobierno y al conjunto de la sociedad peruana, como una contribución fundamental de parte de los PPII al tratamiento equilibrado de la crisis socioeconómica.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, es recomendable que las autoridades del nuevo Gobierno encaren la estabilización económica de forma justa y equilibrada, evitando que el peso de los ajustes recaiga sobre los sectores más vulnerables, entre los que se encuentra la población indígena. Para facilitar

14 Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)

esa política económica y financiera equilibrada resulta muy favorable la existencia de procesos de concertación a nivel nacional, entre Estado y PPII, como los señalados anteriormente.

En concreto, respecto de una política pública para los PPII, es recomendable que se formule una política integral, estructurada según ejes estratégicos (que ya están apuntados en el proceso desarrollado por el GTPI), evitando actuaciones sectoriales con dinámicas diferenciadas y sin armonización institucional.

La acción pública hacia los PPII debe tener un doble objetivo: mejorar las condiciones de vida de la población indígena y favorecer su desarrollo autónomo. En la región andina es frecuente encontrar una visión que parece tener que elegir entre una cosa y otra, cuando los parámetros internacionales entienden que ambas son las dos caras de una misma moneda. En el caso del Perú es notable como se ha avanzado mucho más en la acción para mejorar las condiciones de vida que en el camino de la autonomía de gobierno indígena, que se mantiene entre los procesos menos avanzados de la región. Desde luego, no se trata de detener el avance de las acciones que mejoren las condiciones de vida de los pueblos indígenas, que todavía deben ser considerablemente mejoradas, pero uno de los componentes estratégicos de la política pública hacia los PPII debe referirse al aumento urgente de los elementos (territoriales, institucionales, jurídicos) que establezcan un cuadro de autogobierno de los PPII en el Perú.

Una recomendación general para toda la región, que tiene especial relevancia en el Perú, se refiere a las condiciones principales que deben poseer los mecanismos concretos de traslado de recursos públicos hacia los PPII, que pueden describirse así:

- La operación de todo mecanismo de traslado de recursos públicos hacia PPII debe realizarse incorporando parámetros y criterios étnico culturales desde su diseño hasta su implementación. En el caso de que sean políticas generales que afecten a los PPII deben establecerse segmentos específicos que contengan tales parámetros, para incrementar su eficiencia sobre el terreno.
- Los mecanismos (acciones, programas, proyectos) para PPII deben evitar la abundancia de recursos etiquetados desde la administración central, sin participación de los PPII. Cuando los recursos deban ser etiquetados es importante que sea concertado con la comunidad o se impulse una Consulta Previa. Los mecanismos que sólo contemplan recursos etiquetados sin concertar contribuyen poderosamente a impedir que tales recursos sean utilizados por los PPII según sus usos y costumbres.
- El uso de recursos públicos debe tener el necesario control fiscal, también en el caso de su manejo por las comunidades indígenas. Sin embargo, los procedimientos de control deben formar parte del diálogo intercultural, para que dicho control necesario no suponga una vulneración de los procedimientos propios de las comunidades. Las autoridades financieras deben contribuir a establecer instrumentos que garanticen el imprescindible control público al mismo tiempo que el respeto de las costumbres de los PPII en la utilización de los recursos.

6. Bibliografía

Alza, Carlos y Zambrano, Gustavo. **Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios de estructura organizacional en el Estado peruano (2000-2011).** CLACSO, Buenos Aires, 2014.

AIDESEP. **La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho...** AIDESEP. Lima, noviembre de 2011.

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

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

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

Benavides, Margarita. **"Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana"**, en Anthopológica, No. 28, Lima, 2010.

Campodónico, Humberto. "Y después del superciclo ¿Qué viene?", **en Perú hoy. La divina tragedia**. DESCO, Lima, 2015.

Contraloría General de la República. **Estudio del proceso de descentralización en el Perú.** Contraloría, Lima, 2014.

Contraloría General de República. **PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ. Elementos para una propuesta desde el Control Gubernamental.** Contraloría, Lima, 2008.

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

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

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

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

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

Chirif, Alberto y García Pedro. **MARCANDO TERRITORIO. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía**. IWGIA. Copenhage. 2007.

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

Defensoría del Pueblo. **Decimoctavo Informe Anual de la Defensoría** (2014). Defensoría. Lima, 2015.

Defensoría del Pueblo. La defensa de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural. Defensoría. Lima. 2015.

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

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

Defensoría del Pueblo. **Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013**. Defensoría, Lima, 2013.

Defensoría del Pueblo. **El proyecto CAMISEA y sus efectos en los derechos de las personas.** Informe Defensorial, No 103. Defensoría, Lima 2006.

DESCO. **Perú Hoy. La divina tragedia**. DESCO. Lima, 2015.

Flores, Gabriela y Salazar Milagros. "Las huellas del petróleo y el gas que se intentaron esconder", en **La República**, Lima (23/07/2015).

García, Pedro. "Éstandares sobre Tierras y Territorios" en **Separata No.12, SERVINDI,** Lima, 2015.

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

Gobierno del Perú. **Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.** PCM. Lima, noviembre 2012.

Gomáriz, Enrique y Meentzen, Angela. **Modelo institucional para pueblos indígenas en el Perú. Informe de Consultoría**. AIDESEP. Lima, 2004.

Huertas, Beatriz. **Corredor Territorial de pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Pano, Arawak y otros.** AIDESEP, Lima, 2015.

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

Instituto del Bien Común. **Los papeles de la tierra. Superando los obstáculos a la titulación de las comunidades del Perú**. IBC. Lima, agosto 2014.

Instituto del Bien Común. **Amazonía Peruana.** Deforestación 2001-2010. IBC. Lima, 2014.

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

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

La República. "10 verdades sobre el caso del lote 192 y el ingreso de Petroperú", en **La República (6/09/21015)**, Lima.

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

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

Mendoza, Iván. "Auge y caída en la gestión de conflictos sociales", en **Perú Hoy. La divina tragedia.** DESCO, Lima, 20015.

Ministerio de Ambiente. **Hacia una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Comisión intersectorial.** Lima, 2015.

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

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

Observatorio de Conflictos Mineros en Perú. **Informe No.14 (primer semestre de 2014).** CooperAcción, Fedepaz y Grufides, Lima, 2014.

Propuesta Ciudadana. **Apuntes en torno a la industria extractiva en el Perú.** Propuesta. Lima, 2011.

Pease, Flanklin. **Breve historia contemporánea del Perú.** Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

República del Perú. Constitución Política del Estado de 1993 (reformada y vigente). Ley de Comunidades Campesinas de 1987. Ley de Comunidades Nativas de 1978. Ley de Tierras de 1995. Ley de Elecciones Regionales y seguidamente la Ley de Bases de la Descentralización del 2002; Ley de Demarcación y Organización Territorial de 2002; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002; la Ley Marco de la Modernización del Estado del 2002; Ley Orgánica de Municipalidades de 2003; Ley Marco del Presupuesto Participativo de 2003; Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada de 2003. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales de 2004; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 2008; Ley de creación del Ministerio de Cultura del 2010; Ley de Consulta Previa de 2011; Ley de creación del MIDIS de 2012; Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de diversidad biológica (No. 26839); Ley del sistema nacional de evaluación y fiscalización ambiental (No. 29325); Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (No. 27446); Ley de promoción de la inversión en la Amazonia (No. 27037); Reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (DS 068-2001-PCM); Reglamento de acceso a recursos genéticos (RM 087-2008-MINAM); Reglamento de la ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (DS 019-2009-MINAM); Decreto de Urgencia (026-2010-DU) que otorga el 10% a los PPII del canon para Gobiernos regionales; Resolución ministerial 2272014 del 2014 para consideración de nativos como población extremadamente pobre; Resolución Ministerial N° 403-2014-MC del Ministerio de Cultura para la creación del GTPI.

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

Seguro Integral de Salud. **Boletín Estadístico del Sistema Integral de Salud, enero-junio 2015**. SIS. Lima, 2015.

SERNAP. **Parque Nacional Alto Purús. Plan Maestro 2012-2017. SERNAP.** Lima, noviembre de 2013.

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

Valdés, Teresa y Gomáriz, Enrique. **Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Perú.** FLACSO, Santiago de Chile, 1993.

Valle-Riestra, Esteban y Castro, Aramis.“Gobierno perdonó S/. 30 millones a 49 mineras”, en **La República**, Lima (2/8/2015).

Vásquez, Enrique. **Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional**. Universidad del Pacífico, Lima, 2013.

INFORME SOBRE PARAGUAY

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

1. Antecedentes y contexto

La República del Paraguay es un Estado de América del Sur, enclavado en su zona central, sin litoral marítimo, situado a 611 kilómetros del Océano Atlántico y 819 del Océano Pacífico. Pese a su condición mediterránea, posee varios puertos fluviales importantes sobre los ríos Paraná y Paraguay que le dan salida al Atlántico (así como una Fuerza Armada naval). Su territorio actual es de 406.752 Km2 y el río Paraguay lo divide en dos grandes regiones naturales: la Oriental o del Paraná y la Occidental o del Chaco, que presentan fuertes diferencias ecológicas entre sí. La primera integra en torno al 40% del territorio nacional y presenta bosques subtropicales y clima húmedo, mientras que el Chaco posee tierras llanas y onduladas, más secas y alcalinas.

Este territorio está habitado por una población de cerca de siete millones de personas (6.994.536 en 2016, según la DGEEC), lo que significa una densidad baja de población (16,9 hab/km2), debido sobre todo a la baja población del Chaco, que teniendo el 60% del territorio apenas posee el 5% de la población paraguaya. La evolución demográfica de Paraguay se ha visto afectada por crisis bélicas, fuertes movimientos migratorios y un proceso de urbanización lento que se ha acelerado en los últimos decenios. La guerra de la Triple Alianza (1865-1870) redujo drásticamente la población (entre un 25% y un 70%, según las fuentes), así como también tuvieron efectos en menor medida la Guerra del Chaco (1932-1935) y la guerra civil de 1947. Los fuertes movimientos migratorios se han ido dando en las dos direcciones: agudas emigraciones hacia los países vecinos y más recientemente hacia Estados Unidos y Europa (actualmente se estima que hay un millón de paraguayos emigrados) y también momentos de notable inmigración, tanto por decisiones políticas (como la repoblación del Chaco con inmigrantes europeos), como más recientemente por factores económicos (impacto de los megaproyectos de generación eléctrica) que han atraído a personas procedentes de los países vecinos, principalmente Brasil y Argentina, pero también del este de Europa, Oriente Medio y Lejano Oriente (se estima en torno a medio millón de extranjeros residiendo hoy en Paraguay).

La urbanización fue lenta durante buena parte del siglo XX, pero se ha acelerado en los últimos tres decenios: el Censo de 1992 mostró que la población urbana superaba a la rural y actualmente se estima que el 60% de la población reside en las ciudades. La composición poblacional está marcada por el signo de la heterogeneidad, si bien todas las fuentes coinciden en indicar que existe una gran mayoría mestiza al lado de notable cantidad de minorías étnicas. Paraguay se considera un país multiétnico y multilingüístico, con dos idiomas oficiales, español y guaraní, este último hablado por una gran proporción de la población.

Sobre este territorio y con esta población se ha ido fraguando en Paraguay un sistema político que ha transitado de rasgos autoritarios a otros más democráticos. Diversas fuentes consultadas indican que la caída de la dictadura del general Stroessner es el hito que determina ese cambio. Con anterioridad al gobierno de Alfredo Stroessner, se había ido conformando un sistema político fuertemente marcado por un nacionalismo forjado en las tensiones con su entorno, incluidas confrontaciones bélicas. Desde su nacimiento republicano, el Paraguay tuvo que defender su existencia de diversas amenazas externas. Ese intermitente estado de emergencia le inclinó hacia formulas autoritarias de gobierno de orientación nacionalista. Ese nacionalismo autoritario se afirmó con la Guerra contra la Triple Alianza (Brasil, Uruguay y Argentina), cuya derrota (1870) le costó al Paraguay una elevada pérdida de vidas, además de buena parte de su territorio (390.988 km2). Los rasgos autoritarios atravesaron incluso la era liberal de comienzos del siglo XX. Esa situación se acentuó con la Guerra del Chaco en los años treinta (contra Bolivia, apoyada por potencias regionales), que también devastó la vida económica del país y supuso una nueva pérdida territorial (191.248 km2).

Tras la guerra del Chaco, el nacionalismo mostró dos tendencias: una conservadora

que se afincó en el Partido Colorado y otra progresista, mediante la fundación del Partido Revolucionario Febrerista; las cuales, por la emergencia de postguerra, protagonizaron una breve alianza de gobierno. Pronto el Partido Colorado desplazó al resto de las fuerzas políticas y regresó al nacionalismo autoritario, apoyado ampliamente por la población. Ese sistema de partido único condujo finalmente a la dictadura del general Stroessner, quien gobernó el país durante 34 años restringiendo las libertades públicas y persiguiendo a las fuerzas opositoras, pero con el apoyo del Partido Colorado y la promulgación de una Constitución conservadora en 1967.

La caída de Stroessner en 1989, mediante un golpe militar fraguado desde el Partido Colorado, significó el quiebre de ese sistema político institucionalizado y la apertura democrática que condujo a la Constitución de 1992, que restableció las libertades civiles. No obstante, la consolidación de la democracia enfrentó rápidamente graves dificultades. De hecho, la gobernabilidad sufrió un alto grado de inestabilidad, pese a estar basada en el mismo Partido Colorado y un sistema de partidos relativamente estable. Recién en 2008 una alianza progresista, encabezada por el ex Obispo Fernando Lugo, desplazó a los colorados del poder e inició un amplio programa de reformas. Cuatro años más tarde Lugo era depuesto en el seno del sistema político y sustituido por su vicepresidente. En las elecciones de 2013, el representante del Partido Colorado, Horacio Cartes, era elegido con un amplio respaldo electoral. En el contexto de ese sistema político, Paraguay presenta un régimen presidencialista, con división de poderes, dos cámaras parlamentarias, cuyas autoridades surgen de elecciones abiertas y competitivas. No obstante, entendiendo el sistema político de forma más amplia, que incluye la relación entre gobernantes y gobernados, puede afirmarse que Paraguay conserva rasgos históricos de una cultura política tradicional, lo que, sin embargo, le ha permitido pasar más levemente por la crisis política y de partidos que ha sufrido el resto de la región.

Hay que subrayar que esa singularidad también se expresa en su desarrollo socioeconómico. Tras el precoz modelo manufacturero y agroexportador decimonónico, truncado con la Guerra contra la Triple Alianza, Paraguay se centró en la exportación primaria, basada principalmente en el latifundio, y no pasó después por un periodo de sustitución de importaciones, característico de América Latina, lo que contribuyó a que pudiera evitar la crisis de la deuda de los años ochenta. Tampoco ligó sensiblemente su crecimiento al boom de las materias primas y por ello no está sufriendo el declive económico que afecta al resto de la región con el fin de ese auge. Actualmente muestra un crecimiento apreciable y encara el previsible usufructo de la generación y venta de electricidad a los países de su entorno.

1.1. Características generales de los PPII del Paraguay

De acuerdo con el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas de 2012, la población indígena en Paraguay era de 115.944 personas, lo que representa cerca de un 2% del total del país; está compuesta por 19 pueblos pertenecientes a cinco familias lingüísticas: guaraní, maskoy, mataco paraguayo, zamuco y guairacu. La familia lingüística guaraní es la más numerosa (representa un 54% del total indígena), seguida de la Maskoy (23,7%) y de la mataco paraguaya (16,5%); la familia zamuco supone un 4% y la guaicuru un 1,8%. Habitan en 493 comunidades y 218 aldeas o barrios, para un total de 711 comunidades, que se distribuyen por 13 de los 17 departamentos del Paraguay. A diferencia de la población general, que se concentra en la región oriental (un 95%), la población indígena se reparte por igual entre esta región y la occidental, lo que significa que es en los departamentos del Chaco donde se expresa la mayor proporción de población indígena, especialmente en los de Boquerón y Presidente Hayes, donde predominan los pueblos guaraníes. En la región oriental la población indígena habita el corredor del Paraná, sobre todo en los departamentos Amanbay, Caminideyú y Caaguazú.

En los lugares donde habitan, estos pueblos –cuya relación originaria con la tierra no era siempre de posesión estática sino de trashu-

mancia- han visto reducir sus territorios tanto durante la colonia como con la República independiente, cuando el Estado requisó grandes extensiones de territorio para vendérselas a empresarios foráneos, incluyendo a grupos religiosos (como es el caso de los menonitas). Actualmente 375 comunidades declaran ser propietarios de suelos, si bien en torno a un 4% de ellas no posee títulos, mientras que las otras 134 comunidades carecen de tierras. Y pese a que la Constitución de 1992 reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad comunal de sus tierras, declarándolas como inembargables, indivisibles, intransferibles y exentas de tributo, cerca de la mitad de las comunidades que poseen tierras han denunciado problemas de titularidad o de renta y uso, además de las frecuentes invasiones de empresarios y campesinos agrícolas. Esta violación del derecho constitucional a la tierra provocó la denuncia internacional ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que emitió sendas sentencias favorables en los casos de Yakyé Axa, Sawhoyamaxa y Xakmak Kasek. La regulación vigente del acceso a las tierras por parte de los PPII quedó instaurada en el Estatuto de las Comunidades Indígenas (1981), que establece que su extensión se determinará de acuerdo con el número de pobladores, sobre la base de un mínimo de 20 hectáreas por familia en la región Oriental y un mínimo de 100 en la región Occidental.

Las condiciones sociodemográficas de los pueblos indígenas se sitúan entre las peores del Paraguay. Según la Secretaria Técnica de Planificación, el 63% de la población indígena vive en la extrema pobreza, el 41% de los niños menores de 5 años sufren desnutrición crónica, el 32% no sabe leer ni escribir y habitan viviendas con deficiencias severas: el 85% no tiene acceso directo al agua potable y tiene piso de tierra. Por otra parte, el 36% carece de Cédula de Identidad (STP, 2015).

Los pueblos indígenas se han organizado a partir de sus comunidades en el primer nivel, para luego aglutinarse en más de un territorio, tanto de forma estable como por motivos puntuales. Un estudio de la FAO[15] identifica 57 organizaciones de este segundo nivel, de las cuales un 56% se ubican en la región Oriental, mientras el 44% restante lo hace en la Región Occidental. La mayoría de estas organizaciones de segundo nivel está conformada por un solo pueblo, mientras el 25% restante es naturaleza interétnica (FAO, 2014). La constitución de coordinaciones a nivel nacional ha tenido un desarrollo particular en Paraguay. Puede afirmarse que a fines del siglo pasado se produce un proceso precoz de organizaciones políticas indígenas. Así, en el 2000 se funda el Movimiento 19 de Abril (M19) y al año siguiente el Movimiento 11 de Octubre (MIO). Ambas organizaciones presentan reivindicaciones propiamente indígenas, que van desde los derechos a la tierra hasta las referidas a la identidad cultural. Ambas organizaciones se ligaron a fuerzas políticas progresistas con las que acudieron a los comicios regionales y nacionales. En los dos casos, los resultados electorales fueron muy reducidos (se situaron en torno al 2% en los departamentos del Chaco) y ambos movimientos políticos indígenas se desactivaron (el M19 volvió a participar en las elecciones del 2008, repitiendo pobres resultados).

Mayor solidez han mostrado las organizaciones sociales a nivel nacional. Tres instancias son las más importantes, dos organizaciones propiamente tales y una Mesa de Coordinación: la **Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI),** que reúne a seis Asociaciones en la Región Occidental y cuatro en la Oriental la **Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas de la Región Oriental (Federación Guaraní)**, compuesta por seis organizaciones de la región oriental, la cual se integra a su vez en la Mesa Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Paraguay (MCOIN), que reúne además a la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), la Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Ishir (UCINI), la Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI), la Asociación de Pueblos Indígenas de Bajo Canindeyú (APIBC) y el Movimiento de Pueblos Indíge-

15 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

nas Originarios (MPO). También existen organizaciones específicas de mujeres, como la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY) y Kuña Guaraní Aty; o de jóvenes, como la Red Juvenil Indígena del Paraguay (FJI). Es importante destacar que no existe en Paraguay una coordinadora estable de todas las entidades nacionales indígenas. Incluso la MCOIN, que no incluye a todas, tiene una vida intermitente, muchas veces referida a determinadas actividades o proyectos, como sucedió en 2014 con la elaboración del "Plan Nacional del Buen Vivir".

1.2. Marco legal e institucional

El Paraguay presenta un marco jurídico general que acoge los derechos de los pueblos indígenas, si bien mucha de la normativa ordinaria es anticuada y su aplicación es muy desigual. En el plano internacional, el país es signatario en 1989 del Convenio No.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y reconoce la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Y a nivel nacional, la Constitución de 1992 reconoce tales derechos y dedica un capítulo específico a esta materia.

En efecto, el capítulo V comienza reconociendo *"la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo"* (Art. 62), así como su identidad étnica: *"Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena"* (Art. 63).

La Constitución también reconoce la propiedad comunitaria: *"Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos"*. (Art. 64). Y obliga al Estado a asistir a los Pueblos Indígenas en su desarrollo: *"El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural"* (Art. 66); así como se les exonera de las cargas fiscales (Art. 67). Sin embargo, estos avanzados preceptos constitucionales coexisten con una normativa ordinaria menos avanzada. El instrumento que atañe más directamente a los pueblos indígenas en la legislación ordinaria es el Estatuto de las Comunidades Indígenas, Ley aprobada en 1981, que tiene por objeto *"la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos"* (Art. 1). A partir de este enunciado, es que esta ley, aprobada bajo el régimen del general Stroessner, ha sido defendida insistentemente por los pueblos indígenas del Paraguay, pese a reconocer los aspectos negativos que contiene.

En su inicio, la ley presentaba una redacción paternalista y colocaba sus aspectos operacionales bajo la cautela del Ministerio de Defensa Nacional, asunto que fue reformado en 1996 y ese Ministerio fue sustituido por el Ministerio de Educación y Culto (Ley 919 de 1996). Pero la ley establece positivamente la naturaleza de las Comunidades Indígenas, a las que otorga personería jurídica. También

establece los cauces para el reconocimiento y el otorgamiento de tierras a los Pueblos Indígenas, que deberá ser *"gratuita e indivisa"* (Art.17). Como ya se indicó, se establecen los parámetros de la adjudicación (un mínimo de 20 Hectáreas a cada familia en la Región Oriental y de 100 en la Región Occidental). También se contempla la posibilidad de reclamos y asentamientos en tierras de dominio privado, quedando en manos del Estado la expropiación e indemnización del propietario correspondiente. Sin embargo, el problema principal en el Paraguay es que tanto los preceptos constitucionales como los contenidos en el Estatuto, no son llevados a la práctica. Por ello, varias comunidades han acudido a los tribunales internacionales para obligar al Estado a cumplir con la normativa establecida. Este ha sido el caso de los pueblos Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, que acudieron a comienzos de este siglo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obteniendo sentencias condenatorias del Estado paraguayo, que todavía sólo están parcialmente satisfechas. Más adelante se regresará sobre este asunto.

La segunda parte del Estatuto de las Comunidades Indígenas se refiere a la creación de una entidad rectora para los asuntos indígenas, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), establecido como entidad autónoma (autárquica) *"con personería jurídica y patrimonio propio, para el cumplimiento de esta Ley"* (Art. 28); que tiene amplias funciones: desde aplicar políticas y programas, prestar asistencia técnica y económica, realizar censos de población indígena hasta apoyar las gestiones y denuncias de los indígenas ante entidades gubernamentales y privadas. Es necesario subrayar el tema de los recursos del INDI, tanto en términos de ingresos como de gastos. Las fuentes de ingreso son de tres tipos: a) porcentajes de diversas tasas y seguros, b) recursos que se obtengan directamente del Presupuesto General de la Nación y c) operaciones propias, legados y donaciones. Sin embargo, los recursos totales del INDI han oscilado notablemente en el tiempo, como se verá más adelante. Y en cuanto a los gastos aparecen tendencialmente etiquetados: el artículo 58 del Estatuto establece que: *"Los recursos del INDI serán utilizados prioritariamente para los siguientes conceptos: a) adquisición de tierras para asentamientos indígenas, b) gastos que demandan los asentamientos indígenas, c) el financiamiento de programas para las comunidades indígenas".* Más adelante, la Ley indica que el INDI estará exento de impuestos, gravámenes y tributos. Además del INDI se han ido creando programas o departamentos en diversas instituciones gubernamentales para la actuación hacia PPII, tanto en el ámbito de la Planificación Técnica, como en los Ministerios de línea, como son los de Agricultura, Ambiente, y las entidades de protección social, como la Secretaría de Acción Social o el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza. Una entidad que se relaciona con los Pueblos Indígenas por la naturaleza de sus funciones es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras (INDERT). En el seno de los Ministerios de Salud y de Educación fueron creados componentes específicos para los Pueblos Indígenas. En el primero fue establecida la Dirección General de Salud Indígena y en el Ministerio de Educación existe la Dirección General de Educación Escolar Indígena.

2. Mecanismos para canalizar fondos públicos hacia los PPII

Tras describir algunos elementos de contexto, ahora se mostrará el resultado de la búsqueda realizada para identificar mecanismos de traslado de recursos públicos hacia Pueblos Indígenas en el Paraguay. Es importante precisar el objetivo de esta búsqueda, sobre todo en relación con la temática de las políticas públicas.

Existe en América Latina una diversidad de ópticas sobre el concepto de política pública, que abarca desde quienes plantean que puede considerarse así a cualquier acción o inacción del Estado en determinado campo, independiente de su dimensión o su duración en el tiempo, hasta quienes entienden que una política pública debe diferenciarse de un programa o un proyecto, porque refiere a una acción pública más integral y compacta, con vocación estratégica y de mediano o largo plazo, formada por varios componentes que se articulan entre sí.

Este informe tomó la decisión de que su objeto no consistiera en realizar un estudio de políticas públicas, sino que era la identificación de mecanismos concretos de traslado de recursos públicos hacia Pueblos Indígenas, más allá de si tales mecanismos pudieran ser considerados o no como una política pública o como parte de una política. Ciertamente eso no quiere decir que no se hagan observaciones generales al respecto, pero estas serán elementos complementarios y no centrales del diagnóstico, que referirá a esos mecanismos concretos. Las consideraciones generales sobre la acción del Estado hacia los Pueblos Indígenas serán más vistas sobre todo en el momento de mencionar los antecedentes que pueden señalarse respecto de los mecanismos actuales identificados, como se hace en el apartado que sigue a continuación.

2.1. Antecedentes cercanos de la acción pública hacia PPII

La acción del Estado hacia los pueblos indígenas en el Paraguay osciló durante el siglo XIX entre el desconocimiento y la colonización interna. La principal preocupación consistió en cómo pacificar los territorios y a continuación en cómo integrar a esos pueblos, para rescatarlos de su condición salvaje. Para ello, el Estado utilizó pronto los grupos religiosos, principalmente de orientación cristiana (católicos, protestantes, menonitas). Fue con oportunidad de la Guerra del Chaco, en los años treinta, cuando el Estado tomó en sus manos el control directo sobre los territorios habitados por pueblos indígenas; para otorgarlos después en gran medida, además de a los grupos religiosos, a los empresarios nacionales y extranjeros que quisieran trabajarlos.

Este cuadro se consolidó con la llegada al poder del general Stroessner y sus primeros lustros de gobierno autoritario, cuando se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI). Sin embargo, la necesidad de sustituir al fracasado DAI, aunque también por razones de seguridad nacional, el Gobierno de Stroessner decidió favorecer el afincamiento colectivo de los Pueblos Indígenas y su mejora en términos socioeconómicos. Esta decisión desembocó en la promulgación del Estatuto de las Comunidades Indígenas (1981) y la creación del Instituto Paraguayo del Indígena, INDI. Más allá de su orientación y cobertura, las comunidades indígenas percibieron que ésta era la primera acción pública compacta que les tomaba en cuenta. Esa percepción se articuló con la creciente conciencia de considerarse sujeto de derechos que se desarrolló durante los años ochenta en toda la región y que desembocó en la aprobación en 1989 del Convenio 169 de la OIT; algo que en el caso de Paraguay coincidió con el fin de la dictadura del general Stroessner.

La nueva Constitución, producto de la apertura democrática, contempló los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, pero la legislación ordinaria siguió manteniendo la vigencia del Estatuto de 1981, modificando únicamente la coordinación institucional, que pasó del Ministerio de Defensa al de Educación (en 1996) y posteriormente la reorganización interna de la dirección del INDI, estableciendo las funciones de su Presidente (2003).

Durante los años noventa la acción del Estado hacia los Pueblos Indígenas se canalizó principalmente a través del INDI, que mantuvo

un presupuesto reducido y una acción principalmente asistencial. Paralelamente, la organización sociopolítica de las comunidades indígenas fue incrementándose. Una serie de movilizaciones recorre esta década: después de la sucedida en 1991 para incluir los derechos indígenas en la nueva Constitución, se suceden en 1993, 1995, 1997 y 1998 (Marcha por la dignidad indígena) movilizaciones que reivindican el aumento de los recursos para la compra de tierras y el mejoramiento de las condiciones de vida, varias de ellas con el acuerdo explícito o implícito del INDI. Esta activación social desemboca en la creación de organizaciones políticas indígenas, M19 y MIO, que ya fueron mencionadas, y que no tuvieron el éxito deseado.

En este cuadro, la falta de respuesta pública nacional decidió a varias organizaciones, como se mencionó, acudir a instancias internacionales de derechos humanos, para forzar al Estado a poner en práctica la normativa vigente. Así, los pueblos Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, presentaron demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para reclamar la acción del Estado en la restitución de sus tierras y su derecho al desarrollo. La CIDH acogió tales demandas y emitió sentencias favorables a los tres pueblos demandantes, aunque tales sentencias no son estrictamente vinculantes. No obstante, el Estado se comprometió a cumplir con las sentencias emitidas. Ahora bien, la ejecución de tales compromisos tampoco ha sido efectiva con celeridad. Existen varias iniciativas para que tales acciones se concreten, entre ellas la conformación de Fondos de Desarrollo Comunitario para dichos pueblos.

Un cambio apreciable tuvo lugar con el acceso al Gobierno de Fernando Lugo y su programa de apoyo a los derechos de los Pueblos Indígenas. Dicho Gobierno adquirió en 2012, a través del INDI, tierras para la Comunidad Yakye Axa en el Chaco, pero no resolvió aceleradamente los otros casos pendientes y recibió críticas de parte de las organizaciones indígenas por incumplimiento de sus promesas programáticas. Diversas fuentes consultadas aseguran que, con la caída del Presidente Lugo, la acción pública hacia los Pueblos Indígenas volvió a desacelerarse.

2.2. Principales modalidades de mecanismos en la actualidad

Al observar los mecanismos concretos en el contexto regional, se ha hecho evidente que pueden distinguirse aquellos que se dirigen directamente hacia los Pueblos Indígenas en tanto tales, que llamamos **mecanismos directos**, porque sus objetivos refieren a la población indígena, y aquellos mecanismos que tienen sus propios objetivos (reducción de la pobreza, protección del ambiente, etc.) y afectan a dicha población, pero como a diversos otros sectores, en calidad de pobres o de colaboradores con la protección ambiental, y que hemos denominado **mecanismos indirectos.**

Otro factor que introduce diferencias, tanto en los mecanismos directos como indirectos, es el grado de etiquetamiento que presenten los recursos a transferir. Puede haber mecanismos directos que trasladen recursos con objetivos prefijados –etiquetados- por la administración pública central y otros que sean de libre disposición por las comunidades indígenas. Es importante subrayar que ello no prejuzga el grado o la forma de control que tiene el gasto de tales recursos. Puede haber un recurso muy etiquetado pero que tenga con un control del gasto poco riguroso y viceversa.

Al examinar el caso Paraguayo se ha evidenciado que el espacio de los mecanismos directos es apreciablemente reducido, mientras que el referido a los mecanismos indirectos es más amplio. Veremos ambos ámbitos a continuación.

2.2.1. Mecanismos directos

A) Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)

La consideración del INDI como mecanismo de traslado de recursos hacia Pueblos Indígenas responde a su doble naturaleza: como entidad coordinadora de asuntos indígenas y como entidad ejecutora de recursos públicos

para las comunidades indígenas. Como se vio con anterioridad, el *Estatuto de las Comunidades Indígenas*, todavía vigente, establece (Art. 59) que el INDI dedicará sus recursos con fines predeterminados: a) adquisición de tierras para asentamientos indígenas, b) gastos que demanden los asentamientos indígenas y c) el financiamiento de programas para las comunidades indígenas. Es decir, la ley establece que el INDI se constituye como mecanismo específico de transferencia de recursos hacia las comunidades indígenas y que lo hace de forma directa; es decir, califica como mecanismo directo, según la tipología mencionada anteriormente. Otra cuestión es cuán eficazmente se desempeña al respecto, como veremos más adelante.

La gestión del INDI muestra que sus principales acciones han correspondido a lo que apunta su ley de creación. En efecto, de una forma variable, el INDI ha comprado tierras para las comunidades indígenas y eso lo ha hecho desde su fundación. Cuando se examina su comportamiento financiero reciente (y hay datos consolidados desde el 2005), puede observarse que todos los años ha realizado estas compras, si bien ello ha presentado grandes oscilaciones: desde cifras que apenas alcanzan los mil millones de guaraníes (PYG) anuales hasta cifras que ascienden a más de 90 mil millones (entre 190.000 y 18 millones de USD). De igual forma, han realizado gastos por obras y compras de materiales, así como han apoyado pequeños proyectos productivos que han ido presentando las comunidades. Un rubro que ha tenido su importancia es el referido al trabajo ante las emergencias en los territorios indígenas. Pero buena parte de su visibilidad se refiere al pago de transporte y manutención de líderes y grupos de indígenas, principalmente desde sus comunidades a la capital Asunción. También han acompañado a grupos de indígenas ante las autoridades de otras entidades públicas, si bien estas gestiones han obtenido resultados muy dispares.

La valoración que puede realizarse del funcionamiento del INDI presenta diversos planos. Por un lado, existe consenso entre las fuentes consultadas acerca de que sus funciones no parecen claras y el abanico de sus actuaciones es notablemente amplio, realizando pequeñas acciones puntuales asistenciales, al lado de contribuciones importantes en torno a la compra de tierras o el mejoramiento de las infraestructuras en las comunidades indígenas. Esta dispersión ha contribuido a mantener una relación inestable con el resto de las entidades públicas, que unas veces consideran el INDI como verdadera entidad rectora para asuntos indígenas y otras veces desconocen su competencia.

Pero el principal problema que presenta el INDI se refiere a su debilidad presupuestaria y en relación con ello, a la correspondiente falta de medios técnicos, humanos y de distinto orden. Una revisión de la evolución presupuestaria de la institución desde el comienzo de este siglo (ver cuadro adjunto) refleja que hasta el 2008, el presupuesto del INDI se situada por debajo de los 10.000 millones de PYG (un millón y medio de USD); lo que representaba en torno al 0,03 del presupuesto nacional, cerca del 0,4% del Ministerio de Educación y unas diez veces menos que el INDERT (para poner una entidad autónoma como referencia). Si tenemos en cuenta que entre la mitad y el 70% de ese presupuesto eran gastos corrientes, puede tenerse una idea de la real inversión que el INDI realizaba entre las comunidades.

Evolución presupuestaria del INDI
(Millones de Guaraníes)

Año	Pspto. INDI	Pspto. Del Estado	% INDI/ Estado	% Gasto corriente
2005	5.742	19.722.992	0,029	51,9
2006	6.851	21.991.717	0,032	59,4
2007	9.005	28.799.576	0,031	71,3
2008	20.868	27.917.808	0,074	33,7
2009	50.854	33.398.403	0,152	51,0
2010	41.376	35.494.806	0,116	36,5
2011	131.138	42.847.473	0,306	11,5

Año	Pspto. INDI	Pspto. Del Estado	% INDI/ Estado	% Gasto corriente
2012	115.480	49.195.743	0,198	11,5
2013	115.516	58.173.449	0,197	15,0
2014	104.041	59.289.004	0,175	14,7
2015	107.261	68.798.967	0,155	15,1
2016	77.180	66.383.164	0,116	29,1
2017 (Proyecto)	43.770	69.160.123	0,063	70,4

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Esa etapa de extrema debilidad fue seguida por otra de fortalecimiento relativo, cuando el presupuesto del INDI pasó a los 50.854 millones PYG en 2009, hasta los 131.138 millones PYG en 2011 (unos 25 millones USD) bajo el Gobierno de Lugo, para luego estabilizarse en torno a los 110.000 millones PYG (cerca de 20 millones US dólares). Ello significó que se situara en torno al 0,2% del presupuesto nacional, el 2,5% del Ministerio de Educación y unas cuatro veces menos que el INDERT. Si se tiene en cuenta que en esta etapa de crecimiento, los gastos corrientes del INDI representaron entre el 11% y el 15%, puede apreciarse el aumento notable de la inversión hecha por esta institución hacia las comunidades indígenas en este período. De hecho, en 2011, el INDI invirtió 90.000 millones PYG en compra de tierras para los Pueblos Indígenas (en torno a 18 millones USD).

Desde el 2015, cuando los ingresos del Tesoro público disminuyeron apreciablemente, sucediendo una reducción en el presupuesto nacional (del 3,7%), comenzó una tendencia de severos recortes a los ingresos del INDI (coincidiendo además con el descubrimiento en 2015 de irregularidades administrativas en la institución). De esa forma, en 2016 su presupuesto institucional bajó a los 77.180 millones PYG (unos 14 millones de USD), lo que significó descender al 0,116 del presupuesto nacional, en torno al 1,5% del Ministerio de Educación y mantenerse en cuatro veces menos que el INDERT.

Pero el proyecto de presupuesto nacional para 2017 enviado al legislativo por el Ministerio de Hacienda produce un recorte aún más severo en el presupuesto del INDI, que descendería a 43.770 millones PYG (en torno a 8 millones US dólares), lo que supone 33.410 millones PYG menos que en 2016. El presidente del INDI, Aldo Saldivar, al defender este presupuesto, negociado con el Ministerio de Hacienda, adujo que se trata de un cambio en los gastos del Instituto, reduciendo el capítulo de compra de tierras, para dedicarse a promover el acceso a servicios sanitarios de parte de las comunidades indígenas.

Durante la visita realizada al INDI en el trabajo de campo, pudo entrevistarse a su Presidente, quien avanzó este cambio presupuestario. En realidad, la visita a la sede del Instituto mostró su debilidad institucional: instalado en un edificio en malas condiciones, con recursos administrativos atrasados (carecen de computación), sin registros ni archivo institucional, con poco personal técnico, en un total de 110 funcionarios para todo el país. Según declaraciones del Presidente se necesita revisar a fondo las funciones del INDI y mientras eso sucede piensa dirigir la institución a la resolución del problema del acceso de las comunidades a los servicios sanitarios mínimos, por cuanto aseguró que este problema es ahora el más grave que enfrentan las comunidades.

La valoración general que puede hacerse de este mecanismo directo de transferencias de recursos públicos es que presenta un desempeño acentuadamente deficiente en términos de dimensión y funcionamiento, que necesita ser revisado incluso para cumplir con la normativa vigente (el Estatuto de las Comunidades Indígenas). Desde luego, todavía existe un debate inacabado acerca de si sería necesario modificar la normativa vigente, sustituyendo o actualizando el mencionado Estatuto. En todo caso, la debilidad institucional del INDI también afecta a su función como entidad rectora de los asuntos indígenas del país.

B) La eventual creación de fondos específicos para PPII

Existen en Paraguay varias iniciativas en orden a crear Fondos para el desarrollo de las comunidades indígenas, sobre las que ya hay trabajos preliminares de preparación que parece conveniente mencionar aunque no se hayan concretado definitivamente. Es necesario anticipar que la idea de crear un Fondo para las Comunidades Indígenas es de larga data entre las principales organizaciones indígenas. También desde el INDI se planteó la posibilidad de crear un Fondo especial para la compra de tierras, que resurgió bajo el gobierno de Fernando Lugo.
Más recientemente, varias organizaciones indigenistas han preparado un anteproyecto de Ley para crear el Fondo de Desarrollo Comunitario a partir de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que está siendo discutido por representantes indígenas. La iniciativa inicial se refería a las comunidades afectadas por las sentencias: Yakye Axa, Sawhoyamaxa, Xakmok Kasek y Kelyenmagategama. Y planteaba reunir en un único fondo los montos previstos como compensación por parte de la CIDH para las distintas comunidades (unos tres millones y medio US dólares), a los que podrían sumarse recursos de otra procedencia, para que pudieran ser invertidos en los proyectos de desarrollo que presentaran las distintas comunidades indígenas. Esta iniciativa ha vuelto a traer a la reflexión la posibilidad de crear un Fondo nacional para todas las comunidades indígenas.

La experiencia de creación de fondos locales también ha surgido desde distintas instancias. Una de ellas ha partido del Proyecto Paraguay Biodiversidad, que impulsa la Empresa Hidroeléctrica Binacional Itaipú. Dicho proyecto ha trabajado con 55 comunidades indígenas del corredor paraguayo del Paraná, entregando dos mil dólares por familia al año, pero facilitando la reunión del monto de todas las familias en un fondo único de cada comunidad. En el campo de la protección del ambiente, este proyecto ha lanzado también la creación del Fondo Ambiental para el fomento del corredor biológico, que afectará a las comunidades indígenas. Hay que tener en cuenta que la entidad binacional Itaipú financia el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), que de acuerdo a su ley de creación en 2012 operan gobernaciones y municipalidades, pero que después de las observaciones de la Contraloría sobre el uso de los fondos, se discute si deberían trasladarse al Ministerio de Educación.

La idea de la creación de un Fondo Nacional para los Pueblos Indígenas del Paraguay también se ha ligado a la revisión del Tratado de Itaipú en 2023, según la cual la venta directa de la energía por parte del Estado paraguayo podría generar importantes recursos. Hay que recordar que la empresa binacional actual genera en torno a tres veces el presupuesto nacional del Paraguay. Establecer una pequeña proporción de esos recursos por ingresos energéticos (como sucede en Bolivia, por ejemplo, con los hidrocarburos para el Fondo Indígena) podría favorecer la creación de un Fondo con recursos apreciables a gestionar por una entidad pública, con participación de las comunidades. Otra opción sería la eventual ampliación de un Fondo como FONACIDE, en cuyo interior quedara establecida una partida estable para los Pueblos Indígenas.

Sobre la creación de Fondos directamente dirigidos a los Pueblos Indígenas no puede señalarse otra cosa que dicha eventualidad podría aparecer en el horizonte cercano en el Paraguay. Sin embargo, resulta difícil anticipar si esta perspectiva acabará o no por concretarse, ampliando así el reducido espacio de los mecanismos directos de traslado de recursos públicos existente en este país.

2.2.2. Mecanismos indirectos

A continuación se mencionarán los mecanismos indirectos de traslado de recursos públicos hacia Pueblos Indígenas, que, como se mencionó, afectan a las comunidades indígenas pero no porque guarden relación con acciones o programas dirigidos a dichas comunidades, sino porque éstas integran tangencialmente los universos poblacionales que son objeto de las acciones públicas en diversos ámbitos.

A) Políticas sociales gubernamentales

Como sucede en otros países sudamericanos con población indígena, las políticas sociales que se impulsan en Paraguay afectan a dicha población, tanto si estas políticas son de corte universal, como si son selectivas y de lucha contra la pobreza. También, como sucede en otros países latinoamericanos, las principales políticas universales, referidas a Educación y a Salud, contienen en su interior sistemas específicos dirigidos hacia los Pueblos Indígenas. Es decir, las comunidades indígenas son afectadas por el desarrollo general de las políticas y los servicios de educación y salud, pero también por los instrumentos directos que alojan en su interior dirigidos a la población indígena.

En el caso de salud existe en Paraguay normativa consistente: en 2015 fue aprobada la Ley 5469 de Salud Indígena, que conforma un sistema de salud integrado por una Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI) y un Consejo Nacional de Salud Indígena como instancia de participación de las comunidades indígenas, todo ello como parte del Ministerio de Salud. Dicha Ley se formula para dar cauce institucional a la Política Nacional de Salud Indígena, la cual, elaborada en 2008, establece los dos componentes principales en esta materia: desarrollar los servicios regulares de salud pero con enfoque intercultural y promover la investigación y el ejercicio de la medicina indígena.

No obstante esta normativa, el desarrollo efectivo de la política de salud indígena enfrenta problemas de consideración (como se puso de manifiesto en la visita al Ministerio de Salud). En primer lugar, la implementación de la nueva institucionalidad se encuentra considerablemente atrasada. La DINASI todavía no se ha puesto en operación y lo que existe es una Dirección de Salud Indígena que dejó de ser Dirección General para alojarse en la Dirección General de Salud del Ministerio, con un presupuesto reducido y sólo tres técnicas (el Ministerio posee en torno a 30 mil funcionarios). En cuanto al Consejo de Salud Indígena todavía está elaborándose el reglamento de funcionamiento para su entrada en ejercicio.

La acción de salud para Pueblos Indígenas está condicionada por la falta de información actualizada. Los registros estadísticos generales de salud poseen una casilla que indica la pertenencia étnica, pero luego ese dato no se procesa y no aparece en la información estadística institucional. Se sabe que de las 738 Unidades de Salud Familiar hay 167 que atienden a población indígena, pero generalmente como referencia externa. Las unidades dentro de las Comunidades tienen un tamaño muy reducido. Las actividades específicas para la población indígena son financiadas principalmente por la cooperación internacional (principalmente AECID y OPS). En 2014 se desarrollaron 12 talleres para población indígena de 35 participantes cada uno, lo que da una idea de la limitada cobertura de tales actuaciones.

Se tiene una idea aproximada del cuadro epidemiológico que afecta a la población indígena: desnutrición severa (infantil y de ancianos), enfermedades respiratorias (tuberculosis), mortalidad materna, afecciones digestivas (sobre todo por falta de agua potable) y enfermedades de transmisión sexual. De esta forma, los programas que afectan más directamente a las comunidades son el Programa Nacional de Control de la Tuberculosis, Programa Nacional de Control de SIDA/ITS (PRONASIDA), y el Programa Alimentario Nutricional Integral. La consulta a los representantes indígenas sobre la materia muestra una diferencia acusada entre los servicios de salud de la región oriental y los de la occidental: en la primera hay más cobertura pero severos problemas de ausencia de enfoque intercultural, mientras sucede lo contrario en el Chaco.

En el ámbito de la educación también existe una Ley sobre Educación Indígena (3231 de 2007) que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI), al interior del Ministerio de Educación y Cultura. Esta Dirección, con el apoyo de UNICEF, elaboró en el 2012 el Plan Educativo Plurilingüe de los Pueblos Indígenas (2013-2018), cuyos ejes fueron:

1. Estructura del sistema de educación, con el Consejo Nacional, Consejos y Direcciones de Área por pueblos

2. Políticas lingüísticas, diccionarios y gramáticas por lenguas indígenas
3. Diseños curriculares para cada pueblo indígena
4. Programación de formación docente para profesionales indígenas
5. Materiales educativos con pertinencia cultural y en lenguas indígenas
6. Condiciones aceptables de infraestructura educativa
7. Acciones positivas para garantizar la asistencia (merienda escolar, becas, transporte, etc.)

El diagnóstico realizado para la elaboración del Plan mostró severas deficiencias en cada uno de estos campos. La cobertura escolar se ha ampliado en el sistema regular, pero ello no se ha producido en el caso de las comunidades indígenas, cuyas condiciones de infraestructura son muy deficientes (en 2011 un 53% de las instalaciones se encontraban en malas condiciones). La cantidad de docentes indígenas certificados es muy reducida, por lo que las escuelas son gestionadas por personas de baja calificación.

Para poner en pie el Plan mencionado, las instancias que lo elaboraron estimaron que era necesario un monto de 217.186.621 USD; es decir, en torno a 130.000.000.000 PYG, lo que da una idea del importante esfuerzo en términos de recursos. Sin embargo, al observar el presupuesto asignado para la DGEEI en el Ministerio de Educación se observa que para 2015 era de 2.823 millones USD (52 veces menos que el presupuesto estimado del Plan). Todo indica, pues, que la implementación del Plan será producto de la cooperación internacional o se llevará a cabo con un ritmo extremadamente lento. En realidad, el presupuesto mencionado de la DGEEI significa el 0,05 del correspondiente al Ministerio de Educación y se encuentra por debajo de otros sistemas de educación especial (representa cinco veces menos que el monto para Educación Inclusiva). Este bajo nivel presupuestario y administrativo se evidenció en la visita realizada a la DGEEI, dotada de un edificio en malas condiciones y con recursos técnicos y humanos muy reducidos.

Respecto de las políticas sociales selectivas y de lucha contra la pobreza también tienen efectos en las comunidades indígenas. Aquellas que se dirigen a poblaciones específicas (menores, discapacidades, etc.), incorporan personas indígenas de forma individualizada o tangencial, mientras que las referidas al combate a la pobreza lo hacen de forma más amplia. Existen dos programas principales en este campo: Tekoporá, que gestiona la Secretaría de Acción Social, entidad adscrita a la Presidencia de la República, y Sembrando Oportunidades, que es responsabilidad de la Secretaría Técnica de Planificación, que también depende de la Presidencia de la República. El Gabinete Social de la Presidencia de la República también ha impulsado un programa de menor dimensión, apoyado por el acuerdo España/PNUD, denominado Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente, dirigido a 600 familias seleccionadas del universo de beneficiarios de los programas sociales.

Tekoporá ("otra vida mejor" en guaraní) es un programa de transferencias monetarias condicionadas, que entrega un monto a cambio de que las familias receptoras se comprometan a realizar acciones en salud, educación, alimentación, etc. Ese monto tiene como base un bono familiar (en 2015, 90.000 PYG, en torno a 15 US dólares), sobre el cual pueden agregarse otras transferencias por cada hijo menor (40.000 PYG), mujer embarazada (40.000 PYG), adultos mayores (40.000 PYG, aunque ese sector tiene un programa especial), personas con discapacidad (40.000 PYG) o con discapacidad severa (150.000 PYG). Este programa abarca 131.159 hogares participantes (en torno a 600.000 personas) y actúa en los 17 departamentos y en 198 distritos de los 250 que hay en el país. El presupuesto de Tekoporá en 2015 era de 300.000 millones PYG (en torno a 55 millones USD).

Cuando se consultó a los responsables del programa se mencionó que Tekoporá había comenzado a incorporar a las comunidades indígenas. En agosto del 2015 se habían asociado 6.659 familias indígenas. Por otra parte, la metodología de aplicación variaba en el

caso de las comunidades indígenas, las cuales podían elegir si los montos se entregaban por cada familia o al conjunto de la comunidad. En caso que eligieran esta segunda opción, se entregaban 450.000 PYG cada dos meses. Pero los responsables consultados señalaron que todavía estaban en proceso de incorporar el enfoque intercultural en los procedimientos, equipos e instrumentos de Tekoporá para operar con los pueblos indígenas.

En cuanto al programa Sembrando Oportunidades, responsabilidad de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), tiene como objetivo el combate contra la extrema pobreza. En realidad, se trata de un programa de coordinación de distintos programas sociales y productivos de las instituciones implicadas (INDI, Tekoporá, PRODERS de Agricultura, etc.), que trata de aumentar la eficacia de la acción pública contra la indigencia, mediante la creación de sistemas únicos de información de población meta y beneficiaria y la articulación de sectores. La STP está impulsando la participación indígena en las mesas de coordinación de autoridades regionales y la inclusión de datos y variables referidos a las comunidades indígenas en el tablero de control donde se cargan las acciones impulsadas en el combate contra la pobreza y la indigencia.

La observación general que puede hacerse sobre el desempeño de las políticas sociales de lucha contra la pobreza respecto de los Pueblos Indígenas refiera a dos aspectos fundamentales: por un lado, la identificación de avances y retos de los programas en sí mismos, y por el otro, como se relacionan con las comunidades indígenas. Respecto del primer asunto es necesario partir de una cuestión de cobertura, tomando en consideración los universos de población en condición de pobreza (ver cuadro siguiente).

Importa subrayar que los datos sobre pobreza se han obtenido de CEPAL (Panorama Social 2013), que para ese año son del 40,1% para población en condición de pobreza y 19,2% para indigencia. Sin embargo, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, al mostrar los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares del 2013 refleja cifras apreciablemente menores: la pobreza afectaría sólo al 23,8% de la población y la indigencia al 10,1%. Pero en el informe que presenta la citada encuesta se indica que la caída de la pobreza sería notablemente radical: en seis años habría disminuido del 41,2% al 23,8%; más radical aún sería la caída de la extrema pobreza, que en solo tres años habría descendido del 19,4 (2010) al 10,1% (2013). Sin embargo, la STP, al mostrar las metas del programa Sembrando Oportunidades, indicaba que en 2013 la proporción de extrema pobreza era del 18,8%. Por esa razón, se ha preferido utilizar las cifras de CEPAL, que podrían estar más consolidadas.

Paraguay 2013: Población por zona y etnia, según condición de pobreza

Pobreza	Nacional	Urbano	Rural	Indígena
Pobl. total	6.773 (100,0)	4.003 (60,1%)	2.770 (39,9 %)	115 (2%)
Pobl. Pobre	2.775 (40,1%)	1.498 (37,4%)	1.277 (46,1%)	98 (85%)
Pobl. Indigente	1.230 (19,2%)	383 (9,5%)	847 (30,5%)	73 (63%)

Fuente: Elaboración propia sobre las estimaciones de pobreza de CEPAL y datos de la STP para población indígena.

Nota: Las cifras de porcentaje tienen una lectura horizontal en la primera fila, mientras el resto de esas cifras tiene una lectura vertical por columnas.

En términos globales puede apreciarse que la población atendida por Tekoporá, en torno a 600.000 personas, representa en torno a la mitad de la población indigente del país y cerca del 22% de la población pobre total. No se ha obtenido desagregación precisa de cómo se divide la población atendida por Tekoporá entre pobres e indigentes, aunque los responsables del programa aseguran que estos últimos son la gran mayoría. En todo caso, las cifras globales muestran la apreciable brecha existente entre el universo de población indigente y la población atendida por Tekoporá. Por otra parte, se ha señalado a nivel regional que los programas de transferencia monetaria condicionada son efectivos sólo para producir una movilidad de corto recorrido (de indigentes a

pobres, de pobres a vulnerables), lo que plantea un alto riesgo de que las familias que salen de la pobreza vuelvan a caer en ella al poco tiempo después (Hardy, 2014). Algo que presenta un riesgo aún mayor para la población indígena, que sufre otro tipo de vulnerabilidades.

En cuanto a la cobertura de la población indígena, según los datos de STP, están incorporadas al programa en torno a 34 mil personas (6.659 familias); lo cual significa cerca de la mitad de la población indígena en condición de extrema pobreza y en torno a un tercio del total de la población pobre. También se aprecia en las comunidades indígenas la brecha entre universo de población indigente y población atendida, aunque hay que subrayar que esa brecha no sea muy superior a la del conjunto de la población pobre e indigente.

Respecto de la implementación de los programas de lucha contra la pobreza es necesario indicar que parece existir una relativa flexibilidad respecto al respeto de usos y costumbres indígenas en la recepción de los recursos, ya que hay comunidades que han optado por recibir un monto colectivamente, por comunidad y no por familia. Pero según reconocen los responsables de tales programas todavía se carece de equipos e instrumentos con pertinencia intercultural. En la presentación entregada por la STP sobre el componente de Pueblos Indígenas en la estrategia *Sembrando Oportunidades* se subraya una conclusión al referirse a la visibilización de este asunto: “El tema indígena NO está en el imaginario”, se afirma. Parece que, en efecto, además de un problema de cobertura, que está relacionado con la cantidad de recursos empleados, así como a la eficacia en su uso, el desempeño de este mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas necesita dotarse de un enfoque intercultural.

B) Traslado de recursos hacia los PPII desde los gobiernos subnacionales

Una de las diferencias que presenta el Paraguay respecto del resto de los países de la región es que no se ha producido –principalmente durante los años noventa- un proceso normado de descentralización. En su lugar, ha tenido lugar una modernización de la normativa referida a los gobiernos subnacionales: en 1994 se emitió la Ley de Gobernaciones y en el 2010 la Ley Orgánica Municipal. Tales normas no determinan el grado de descentralización financiera de los recursos estatales hacia gobernaciones y municipalidades, que se determinan según el presupuesto nacional cada año, aunque también existe una serie de ingresos que proceden de tasas diversas, como es el caso de FONACIDE, pero con propósitos predeterminados. En cuanto al capítulo de gastos, además de las partidas etiquetadas, éstos están determinados por las funciones que se establecen para gobernaciones y municipalidades.

En tal sentido, cabe destacar que, si bien en la normativa de las municipalidades no se recoge explícitamente ninguna referencia a los Pueblos Indígenas, en el caso de las gobernaciones sí aparece: en el artículo 16 sobre el objeto de la Gobernación Departamental, se dice en su literal k lo siguiente: *“Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento”*. Por esa razón, la mayoría de las Gobernaciones tiene una Secretaría de Asuntos Indígenas, que generalmente pertenece al sector social de la Gobernación, con un bajo nivel administrativo y presupuestario (los casos examinados no superan el 0,1% del presupuesto de la gobernación).

Para valorar este mecanismo indirecto de traslado de recursos también hay que apreciar su funcionamiento como tal, así como su relación con los Pueblos Indígenas. El examen de la descentralización presupuestaria muestra todavía un reparto muy concentrado en el gobierno central, pese a que los recursos para los gobiernos subnacionales se han triplicado desde principio de este siglo. En 2015, por ejemplo, el presupuesto del conjunto de los gobiernos departamentales significaba el 1.5% del presupuesto nacional y las transferencias realizadas ese año hacia los gobiernos municipales representaba el 1,2% de dicho presu-

puesto nacional. Es decir, cifras muy distantes de los procesos de descentralización normados en el resto de la región, que destinan entre el 10% y el 20% del presupuesto a los gobiernos subnacionales.

Esta cantidad reducida de recursos que obtienen los gobiernos departamentales y municipales estrechan las posibilidades de destinar recursos apreciables hacia los Pueblos Indígenas, salvo en aquellos casos en que el municipio esté formado por una mayoría de población indígena, algo muy infrecuente en un país con una población indígena reducida. Por otra parte, allí donde existen entidades dedicadas a la población indígena (Secretarías en las Gobernaciones) tienen, como se mencionó, poco nivel administrativo y presupuestario. En suma, este mecanismo indirecto de recursos hacia los PPII tiene muy baja relevancia en el Paraguay, donde la descentralización financiera podría suponer una ventana de oportunidad para los pueblos indígenas.

C) Receptores de recursos a través de las políticas de producción agraria

Existen en Paraguay diversos programas dirigidos a mejorar las condiciones productivas y de vida de la población rural que integran componentes para la población indígena. El Ministerio de Agricultura y Ganadería ha adoptado programas propiamente nacionales y otros financiados directamente por la cooperación internacional a tales efectos.

Hasta hace dos años, existía un apreciable esfuerzo, el *Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI),* gestionado por una Dirección de Agricultura Indígena, con un presupuesto de 3.175 millones PYG y 60 técnicos, pero ese programa concluyó en 2014. Al desaparecer el Programa, la antigua Dirección ha sido convertida en un *Departamento de Inclusión Social de Comunidades Indígenas,* bajo la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio, con un presupuesto reducido y 6 técnicos. Hoy tiene más relevancia la *Dirección de Educación Agraria del MAG*, que es responsable de mantener en funcionamiento las Escuelas Agrarias, que atiende también productores indígenas. Otro programa que afecta a la población indígena, aunque no se dirige a ella directamente es el *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)*, que tiene cobertura nacional.

En cuanto a los programas financiados por la cooperación internacional, hay que destacar el *Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible, PRODERS*, financiado por el Banco Mundial, que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de pequeños productores y comunidades indígenas, en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, por un plazo de cinco años y un monto de 146 millones US dólares (876 mil millones PYG). Su población meta indígena son 175 comunidades, de las 711 existentes. Otra acción relevante es el *Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI)* que se dirige a los campesinos pobres de la Región Oriental, incluidos los de las comunidades indígenas, financiado por FIDA, con un monto de 25,8 millones US dólares (en torno a 150 mil millones PYG).

Una estimación de la STP sobre el grado de cobertura del conjunto de programas que trabajan desde el MAG para la población indígena (PRODERS, DEA, PPI), es que abarcan el 34% de dicha población. Y esta cobertura depende, como se ha visto, del apoyo de la cooperación internacional. Las consultas realizadas en el Departamento de Inclusión de las Comunidades Indígenas indicaron que todavía no hay parámetros estandarizados interculturales en las distintas actuaciones del Ministerio, si bien se han realizado desde 2014 encuentros anuales de capacitación sobre actuación con pertinencia étnico-cultural.

D) Incorporación de los PPII a los sistemas de pago por protección ambiental

Como sucede en otros países de la región, en el Paraguay se han desarrollado sistemas de Pago por *servicios ambientales* (PSA), que están cautelados por la Secretaría del Ambiente (SEAM) creada en el año 2000. El sistema existente no es de financiación directa con recursos fiscales, sino que el usuario interesado en incluirse al sistema debe obtener un certificado de capacidad, que es otorgado por

la *Dirección de Servicios Ambientales de la SEAM* y luego, una vez registrado, salir a obtener los ingresos en las distintas instancias de protección existentes, la mayor parte basadas en organismos internacionales. No obstante, la SEAM ha establecido valores por hectárea, entre 894.933 y 5.152.526 PYG (entre 150 y 900 USD), cuyo monto preciso depende de la valoración del suelo y las condiciones de operación. Ya existe una cartera de propietarios privados que ha empezado a usar los PSA según este procedimiento. Las comunidades indígenas han comenzado a decidir su participación en dicho sistema, la misma que en otros países de la región está bastante avanzada. La información recogida al respecto en la *Dirección de Servicios Ambientales* es que tres comunidades indígenas ya han logrado obtener el certificado que les permite poner sus tierras en el sistema de PSA, si bien –hasta comienzos de 2016- todavía no habían conseguido una contraparte que les devengara dichos pagos. Sin embargo, esta posibilidad de recibir ingresos guarda relación también con la posición que adopten las organizaciones indígenas en torno a las instancias internacionales (tipo REDD), que serían las que facilitarían ese financiamiento. Pero esa toma de posición todavía está en proceso.

En un documento elaborado en 2016 por la FAPI se sostiene en el capítulo de conclusiones: *"Mientras la FAPI todavía no tiene una posición firme de apoyar o no el comienzo de programas, proyectos y actividades de REDD+, la FAPI sí cree que cada pueblo indígena tiene la libre determinación en decidir si tales programas beneficiarán su pueblo y a la madre tierra. Al mismo tiempo, como Federación de organizaciones indígenas, la FAPI siente que es su papel el asegurar que si la REDD+ se implementare en Paraguay, se garantice que todas las medidas estén tomadas para evitar daños a los pueblos indígenas, sus derechos, recursos, tierras y territorios, y promover su bienestar*" (FAPI, 2016). Todo indica, pues, que este mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia Pueblos Indígenas podría tener una creciente relevancia en un futuro cercano. Y aunque no se trataría estrictamente de recursos públicos, al estar cautelados directamente por la SEAM, podrían considerarse dentro de este capítulo.

E) Recepción de rentas por actividades ligadas a la producción de energía

En otros países de Sudamérica, las rentas que originan las actividades mineras y de energía afectan a los Pueblos Indígenas mediante dos modalidades: por participación (estipulando un porcentaje) en las rentas que obtiene el Estado de tales actividades productivas (como sucede en Colombia con los sistemas de participaciones o de regalías) o bien por el hecho de que tales actividades tienen lugar en territorios indígenas reconocidos (como sucede en Perú) y con intervención del Estado o mediante negociación directa, las comunidades exigen recursos compensatorios.

En el caso de Paraguay este tipo de rentas por actividad energética están referidas principalmente a la generación de energía eléctrica que tiene lugar en las dos macro represas, Itaipú y Yacyretá, que han sido reguladas fundamentalmente por la Ley 3984 de 2010 sobre royalties y compensaciones por territorio inundado. La Ley no determina una forma de calcular la cuantía de ingresos, pero sí determina el destino de esos recursos, que se repartirá a partes iguales (50%) entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. La mitad correspondiente a éstos últimos se dividirá a su vez en los siguientes términos: un 10% para las gobernaciones y un 40% para las municipalidades.

En cuanto a la forma de ejecutar el gasto, la Ley específica que, tanto en el caso de los gobiernos gubernamentales como en el de los municipales, la mayor parte (80%) deberá destinarse a gastos de capital y sólo el resto (20%) a gastos corrientes. En el caso de los municipios, la normativa específica que el 10% podrá dedicarse a actividades de desarrollo sustentables. Las fuentes consultadas indican que es precisamente en el ámbito de los proyectos de desarrollo sustentable donde algunas municipalidades realizan acciones para las comunidades indígenas, pero que eso es completamente discrecional de parte del go-

bierno municipal. Por todo lo anterior, la valoración general que puede hacerse de este mecanismo indirecto de traslado de recursos hacia pueblos indígenas es que no tiene respaldo normativo hasta el momento y que los recursos obtenidos por las comunidades han procedido del proyecto *Paraguay Biodiversidad* que impulsa la entidad binacional de Itaipú, del cual se ha tratado previamente. También se mencionó que podría haber traslado de recursos hacia las comunidades indígenas a través del *Fondo Ambiental* que está conformando la *Binacional Itaipú.* En suma, existe la posibilidad de ligar el traslado de recursos públicos hacia pueblos indígenas a la generación y venta de electricidad, bien a través de sistemas de compensación como mediante el establecimiento de Fondos específicos, pero ello dependerá de la capacidad de incidencia de las comunidades y de que, como indica la STP, la cuestión indígena se inscriba en el imaginario del sistema político, entendido este de manera amplia (relación entre instituciones y ciudadanía, entre gobernantes y gobernados).

3. Conclusiones

A continuación se realizarán observaciones a modo de conclusión, que referirán tanto a los aspectos de contexto como al análisis realizado sobre los mecanismos de traslado de recursos hacia Pueblos Indígenas y la valoración general que se ha hecho de su desempeño.

1. Como se refleja en los diversos diagnósticos realizados sobre la situación de los Pueblos Indígenas en el Paraguay -uno de los últimos el emitido en 2015 por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- dichos pueblos presentan determinados rasgos estructurales: el despojo y destrucción históricos de sus territorios y comunidades por parte de la colonia española y la República independiente, el desconocimiento sistemático de su derecho al autogobierno, el mantenimiento de condiciones de vida especialmente precarias, entre otros.

2. La acción del Estado de Paraguay hacia los Pueblos Indígenas fue primero de sometimiento por la fuerza ("pacificación") y luego de integración a la cultura dominante, apoyándose para ello en grupos religiosos cristianos. Sobre todo tras la guerra del Chaco (1932-1935), el Estado se apoderó de grandes extensiones de territorio indígena para distribuirlo entre nuevos propietarios, muchos de ellos extranjeros, al objeto de su explotación agropecuaria. El sistema político en formación, con rasgos de un nacionalismo autoritaritario –provocado con frecuencia por las amenazas del entorno- se consolidó con la llegada al poder del general Alfredo Stroessner y el régimen autoritario que estableció, prolongándose por 34 años. Bajo este régimen la acción hacia los pueblos indígenas estuvo marcada por el paternalismo asistencial e integrador que dio lugar al *Departamento de Asuntos Indígenas* (DAI), el cual fue sustituido en 1981 por una normativa integral, el *Estatuto de las Comunidades Indígenas*, y la creación del *Instituto Paraguayo del Indígena* (INDI), todavía vigentes.

3. Tales instrumentos, el Estatuto y el INDI, que tuvieron bastante aceptación por parte de los pueblos indígenas y todavía lo tienen en buena medida, antecedieron a la normativa internacional y nacional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay y en toda la región. Al comienzo de los años noventa, con la firma del Convenio No. 169 de OIT y la promulgación de la nueva Constitución de 1992, se establece en Paraguay un marco normativo superior que reconoce tales derechos básicos a los pueblos indígenas.

4. Desde los años noventa en adelante se produce un desarrollo sociopolítico de los Pueblos Indígenas del Paraguay, que pasa por una fase de acción propiamente política (M16 y MIO) y que se decanta en organizaciones sociales de nivel nacional, como FAPI y Federación Guarani, que permiten hacer visible las demandas indígenas en la agenda nacional, pero todavía no se constituyen como actor principal del sistema político, con capacidad de condicionar los ejes principales de dicha agenda. Ello también se relaciona con el hecho de que no existe una estrategia de acción común entre todas las organizaciones indígenas del país.

5. Todavía hoy es apreciable la brecha existente entre el marco legal superior y la implementación de sus principios en la práctica social. Como subraya el informe de la Relatoría mencionada: *"Existe en el Paraguay un marco constitucional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, dicho marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para que los Pueblos Indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de sus derechos fundamentales a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Son también preocupantes la falta de acceso a la justicia y la persistencia del racismo y la discriminación".*

6. En este contexto, la identificación realizada sobre la existencia de mecanismos de tras-

lado de recursos hacia Pueblos Indígenas, muestra un reducido campo de mecanismos directamente dirigidos a las comunidades indígenas, al lado de un conjunto de mecanismos indirectos de desigual cobertura y desempeño.

7. En cuanto a los mecanismos directos se ha identificado al INDI como el único que está en funcionamiento, al lado de algunas iniciativas de establecimiento de Fondos para los Pueblos Indígenas que todavía no se han puesto en marcha. Por ello el análisis del desempeño de este tipo de mecanismos debe referirse solamente al INDI, el cual, si bien actúa como la entidad rectora de los Asuntos Indígenas, también opera como un mecanismo ejecutor de fondos públicos.

8. La valoración que es posible hacer del desempeño del INDI es que se trata de una institución particularmente débil, tanto en el plano político-administrativo como en el presupuestario. Tras un repunte en su actuación como mecanismo de compra de tierras para los Pueblos Indígenas, ha regresado a su acción de pequeñas acciones puntuales y de carácter asistencial. El recorte previsto en su presupuesto para el año 2017 acentuará su debilidad estructural y, según el anuncio de sus autoridades, se restringirá a la construcción de infraestructura sanitaria para las comunidades indígenas (lo que significa una sustitución limitada de las competencias de otros Ministerios de línea).

9. En cuanto a los mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas se han podido identificar los siguientes: a) las políticas sociales gubernamentales, tanto universales como de lucha contra la pobreza, b) la acción de los gobiernos departamentales y municipales, c) las políticas de asistencia a la producción agraria, d) la colaboración en materia de protección del ambiente, y e) la participación en las rentas por producción de energía.

10. En el campo de las política sociales universales se ha podido identificar la existencia de componentes referidos a los pueblos indígenas, como la *Dirección General de Educación Escolar Indígena* (DGEEI) y la *Dirección Nacional de Salud Indígena* (DINASI), que son de bajo rango administrativo y reducido presupuesto. Por otra parte, la actuación de los servicios generales de educación y salud operan sin criterios interculturales.

11. Respecto de las políticas selectivas y de lucha contra la pobreza, además de otros programas específicos, destacan dos de mayor dimensión: *Tekoporá*, un programa de transferencias monetarias condicionadas, que dirige la Secretaría de Acción Social y *Sembrando Oportunidades*, un programa que coordina la Secretaría Técnica de Planificación. La valoración de estos programas como mecanismos de traslado de recursos hacia los pueblos indígenas debe hacerse en un doble plano: en cuanto a su desempeño general y respecto de su relación con las comunidades indígenas.

12. Un primer aspecto de la valoración de estos programas refiere a la brecha existente en términos de cobertura entre el universo de sus beneficiarios y el de su población objetivo, lo que refleja a una insuficiente dotación de recursos financieros y técnicos (que a su vez guarda relación con la baja inversión social del Paraguay). Otro aspecto refiere a la naturaleza de los *Programas de Transferencia Monetaria Condicionada*, que promueven una movilidad de corto recorrido, lo que supone un riesgo de que las familias que participan vuelvan a caer en la pobreza poco tiempo después (un riesgo que afecta más a las familias indígenas). El otro aspecto refiere a que estos programas, según declaran sus responsables, están operados con equipos, instrumentos y procedimientos que carecen de pertinencia intercultural.

13. Una forma de enfrentar los problemas de operación de estos programas refiere a la existencia de un protocolo de consulta previa, que todavía está en discusión. Como sostiene la Relatora: *"La aplicación adecuada de este protocolo puede servir para*

corregir algunos de los problemas de los programas actuales". El problema es que todavía no existe un protocolo de aplicación de la consulta previa, sino que ésta se practica adoptando diversas formas, generalmente en términos de reuniones discrecionales con las comunidades indígenas.

14. En cuanto a la acción de los gobiernos subnacionales hacia los Pueblos Indígenas, los datos obtenidos muestran que poseen y operan un volumen de recursos reducido y que su aplicación hacia las comunidades depende discrecionalmente de la voluntad de los gobiernos departamentales y municipales.

15. Los programas de desarrollo rural reflejan también un efecto en las poblaciones indígenas. Existen programas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería que tienen componentes dirigidos a las comunidades indígenas, como PRODERS, PPI o PPA, así como ramas institucionales, como la *Dirección General de Educación Agrícola y el Departamento de Inclusión Social de Comunidades Indígenas.* Según la STP el conjunto de estas entidades dan cobertura en torno a un tercio de las familias indígenas. La observación que puede hacerse, además de su cobertura reducida, es que la gran mayoría de estos programas dependen principalmente de la cooperación internacional.

16. El otro mecanismo indirecto que tiene perspectivas de interesar a los Pueblos Indígenas es el referido a la colaboración con la protección del ambiente. Existe en Paraguay un sistema de *Pago por Servicios Ambientales* (PSA) que ya está funcionando para propietarios de tierras que obtuvieron el certificado que extiende la SEAM. El pago ya está estipulado (por Ha.), pero no procede del tesoro sino que debe obtenerse de los organismos internacionales que operan en Paraguay. Algunas comunidades han solicitado ese certificado (hasta fines de 2015 lo han obtenido tres), aunque todavía no han conseguido donante del PSA.

17. En cuanto al traslado de recursos a los Pueblos Indígenas a través de la participación en las rentas por actividades energéticas, algo que en otros países está ligado al petróleo o el gas, en Paraguay se relaciona principalmente con la generación y venta de energía eléctrica. Ya existe normativa sobre royalties y compensaciones en torno a las mega represas de Itaipú y Yacyretá, que se reparten entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales. Pero todavía no se ha hecho explícito si algún porcentaje de estas rentas puede dirigirse hacia los Pueblos Indígenas (como sucede en la mayoría de los países de la región andina-amazónica). Las comunidades indígenas en Paraguay han recibido recursos de forma indirecta de la *Entidad Binacional Itaipú,* a través del *Proyecto Uruguay Biodiversidad*.

18. La conclusión final que puede obtenerse respecto a los mecanismos identificados de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas es la siguiente: el ámbito de los que hacen ese traslado directo es muy reducido y el más visible, el INDI, presenta una debilidad notable tanto en términos institucionales como de recursos (que además van a ser recortados en 2017); y en cuanto a los mecanismos indirectos se aprecia una dotación insuficiente (que guarda relación con la baja inversión social del país) y una gran desigualdad entre los diferentes mecanismos identificados. Así, las políticas sociales, especialmente las referidas al combate a la pobreza, presentan una dimensión mayor cara a los Pueblos Indígenas que las referidas a la acción de los gobiernos subnacionales o, de igual modo, los programas agrícolas tienen una dimensión mucho mayor que los de colaboración con la protección ambiental o los referidos a las tasas de producción energética, que apenas están planteándose.

19. Este cuadro general sobre los mecanismos de traslado de recursos hacia los Pueblos Indígenas coincide con el sentido general de la conclusión final del informe de la Relatoría aquí mencionada, que sostiene: "*Se ha constatado una situación de desprotec-*

ción generalizada de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, vitales para su supervivencia y dignidad, lo cual genera conflictos y violaciones de los derechos humanos. El Gobierno del Paraguay debe considerar la actual situación como una emergencia". Esta perspectiva abre un horizonte de conflicto que sólo podrá evitarse con un cambio de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas del Paraguay.

4. Recomendaciones

Las recomendaciones que se hacen a continuación se inscriben en la orientación general que trata de incrementar poderosamente la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, evitando un horizonte de conflicto y apostando en ese sentido por el diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas. Las distintas recomendaciones van dirigidas al conjunto de los actores o bien a alguno de ellos en particular.

1. Los poderes públicos del Paraguay deben seguir las recomendaciones de las instancias internacionales que han examinado la situación de los pueblos indígenas del Paraguay. En particular su poder ejecutivo, como responsable principal de las políticas públicas, debe inscribir en el imaginario que orienta su actuación la situación de emergencia que presenta la desprotección de los derechos de los pueblos indígenas.

2. En tal sentido, los reajustes presupuestarios que puedan realizarse en el futuro no deben recaer sobre los mecanismos de traslado directo e indirecto de recursos hacia los pueblos indígenas. La deseable reflexión sobre el papel del INDI, tanto como entidad rectora de asuntos indígenas, como de mecanismo directo de traslado de recursos hacia los pueblos indígenas, no debe hacerse en un contexto de reducción presupuestaria y crisis institucional.

3. No obstante, sería recomendable que, como parte significativa del diálogo intercultural entre gobierno y organizaciones indígenas, se produjera un estudio de la naturaleza y funciones del INDI al objeto de que abandone definitivamente su estado de crisis permanente. Tal reflexión podría contemplar diversos modelos: desde el mantenimiento de sus dos funciones actuales, entidad rectora y mecanismo ejecutor de fondos públicos, hasta la separación de ambas funciones, dejando el INDI como entidad rectora, pero liberándole de su papel de ejecutor de fondos, que podría pasar a un Fondo Indígena de gestión independiente y participativa. Este último modelo permitiría fortalecer de una vez la capacidad técnica y política del INDI, a la vez que abriría el Fondo a recibir recursos de distintas fuentes.

4. Es altamente recomendable que se produzca una armonización normativa en materia de derechos indígenas. Es necesario que los principios que están contenidos en los estándares internacionales y en la Constitución del Paraguay atraviesen la normativa ordinaria, incluyendo el Estatuto de Comunidades Indígenas de 1981, y se diseminen en normas de otras instituciones, así como en reglamentación que facilite la puesta en práctica de la normativa superior. Un aspecto importante refiere a la posibilidad de modificar la normativa que rige la actuación de los gobiernos subnacionales, para inscribir en ella la atención obligatoria a los pueblos indígenas.

5. Una normativa que es urgente asentar es la que debería cautelar los procedimientos básicos para implementar las consultas previas a la población indígena en todos aquellos asuntos que les atañen. La consulta previa no puede confundirse con una reunión informal o sin la participación efectiva de la comunidad. Y esta normativa básica para regular la consulta previa requiere surgir de un diálogo intercultural entre el Estado y las organizaciones indígenas.

6. Para encarar estos cambios normativos e institucionales, sería recomendable que las organizaciones indígenas del Paraguay constituyeran una instancia de concertación nacional indígena, que les facilitara obtener acuerdos mínimos para ir luego a la negociación con el Estado, superando así la debilidad estratégica que han presentado hasta el momento por falta de unidad de acción fundamental.

7. También sería altamente recomendable establecer una instancia nacional para negociar con el Estado de forma estable, algo que hasta ahora se ha hecho a través de circunstancias coyunturales o programas específicos. Una referencia al respecto podría proceder del caso de Colombia y su

Mesa Permanente de Concertación entre gobierno y Pueblos Indígenas, precisamente porque ese país también posee una población indígena reducida.

8. En cuanto a la acción publica para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas cabría distinguir entre acciones a corto plazo y a mediano y largo plazo. Entre las primeras sería recomendable la formulación de un *Plan de Emergencia para los Pueblos Indígenas,* que podría partir del componente indígena del programa *Sembrando Oportunidades* que coordina la Secretaría Técnica de Planificación. La STP posee la información suficiente para impulsar un Plan de esa naturaleza, en relación con otras instituciones implicadas, comenzando por el INDI, formando un Consejo con participación de las organizaciones indígenas de distinto nivel.

9. Respecto de las acciones a mediano y largo plazo, estas dependen en buena medida de los cambios normativos e institucionales ya mencionados, así como de un factor estratégico: la preparación para el cambio de las condiciones del *Tratado de Itaipú*, que puede significar o no un cauce de considerables rentas para el Estado Paraguayo. Dado que ya está preparándose el equipo que llevará adelante las negociaciones al respecto, es importante que los Asuntos Indígenas también estén presentes en el imaginario que impulsará tales negociaciones. Tanto si se constituye un *Fondo Indígena* como si se establece otro mecanismo de traslado de recursos hacia los pueblos indígenas, lo importante es que dichos pueblos participen de las rentas que pueden producirse con el cambio en la generación y venta de energía eléctrica.

10. Al objeto de cautelar la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas sería conveniente que las entidades de control público, Defensoría, Contraloría, etc., incrementaran su acción protectora en este ámbito, fortaleciendo sus equipos multiculturales, realizando informes periódicos y todas aquellas acciones que sean oportunas. De igual forma, el Poder Judicial debería prepararse y estar dispuesto a responder a los requerimientos que pudieran realizar las comunidades y organizaciones indígenas ante las posibles lesiones a sus derechos adquiridos.

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

12. La recomendación especifica sobre la operación de los mecanismos de traslado de recursos hacia pueblos indígenas, sean estos directos o indirectos, contiene varios aspectos:

- Es conveniente un punto de equilibro entre recursos etiquetados y no etiquetados por parte del gobierno central. En ciertos casos es oportuno que los destinos de los recursos estén etiquetados, sobre todo cuando pasan por el intermedio de gobiernos subnacionales, pero en otros es conveniente que queden a libre disposición de las comunidades indígenas, para que los puedan gestionar según sus usos y costumbres y definiendo sus propias prioridades de desarrollo, tal como lo han previsto los estándares internacionales.

- Es fundamental que los mecanismos de traslado de recursos posean un enfoque intercultural desde su origen y durante todo su ciclo: formulación, ejecución y evaluación. Para ello es necesario que existan equipos humanos capacitados, así como

mecanismos y procedimientos adaptados mediante la pertinencia étnica-cultural.

- El diálogo intercultural debe presidir las formas de control de los recursos que se trasladen a los Pueblos Indígenas. Es imprescindible el control de los recursos públicos, pero la forma de hacerlo debe integrar también criterios interculturales. Las autoridades de la hacienda pública deben contribuir al aumento de la eficacia en el control de los recursos incorporando mecanismos y procedimientos que tomen en cuenta los usos y costumbres de los PPII.

5. Abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
APIBC	Asociación de Pueblos Indígenas de Bajo Canindeyú
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLIBCH	Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAMURI	Organización Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas
DAI	Departamento de Asuntos Indígenas
DEA	Dirección de Educación Agraria
DINASI	Dirección Nacional de Salud Indígena
DGEEI	Dirección General de Educación Escolar Indígena
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
FAPI	Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas
FAO	Food and Agriculture Organization
Federación Guaraní	Federación de Asociaciones de Comunidades Indígenas de la Región Oriental
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FJI	Red Juvenil Indígena del Paraguay
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y Tierras
MAG	Ministerio de Agricultura
MCOIN	Mesa Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Paraguay
MIO	Movimiento 11 de Octubre (Partido Político Indígena)
M19	Movimiento 19 de Abril (Partido Político Indígena)
MIPY	Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay
MPO	Movimiento de Pueblos Indígenas Urbanos
ONAI	Organización Nacional de Aborígenes Independientes

SEAM	Secretaría del Ambiente
STP	Secretaría Técnica de Planificación
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAEI	Programa de Agricultura y Economía Indígena
PPA	Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar
PPI	Proyecto Paraguay Inclusivo
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
PRONASIDA	Programa Nacional de Control de la Tuberculosis
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
UCINI	Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Ishir
UNICEF	Fondo para la Infancia de la ONU

6. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. **Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas.** BID. Bogotá. 2012.

Banco Mundial. **Latinoamérica indígena en el siglo XXI.** Banco Mundial. Washington. 2015.

Bareiro, L.; Escobar, T.; Sosnowski (Comp.). **Hacia una cultura para la democracia en Paraguay**. Asunción. 1994.

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

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

CEPAL. **Panorama social de América Latina 2013.** CEPAL. Santiago de Chile. 2013.

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

Cerna, Sarah Patricia. "Yvy Maraey: el conflicto del Estado con los Pueblos Indígenas en Paraguay", **en América Latina Hoy,** vol. 60 2012. Universidad de Salamanca.

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

Contraloría General de la República. INDI. **Examen presupuestal del ejercicio fiscal 2010.** Contraloría. Asunción. 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia.** CIDH. San José de Costa Rica. 2008.

Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI). **Plan Educativo Plurilingüe desde los Pueblos Indígenas en Paraguay 213-2018**. Ministerio de Educación. Asunción. 2013.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). **Encuesta Permanente de Hogares 2013.** DGEEC. Asunción. 2014.

FAO. **Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los Pueblos Indígenas en Paraguay.** FAO/MAG/INDI. Asunción. 2014.

FAPI. **Estudio del marco legal del Paraguay sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas relacionados con los posibles proyectos de REDD+**. FAPI/FPP. Asunción. 2015.

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

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 Paraguay. Documento de Trabajo**. GIZ. Asunción. 2010.

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

ITAIPU Binacional. **Proyecto Paraguay Biodiversidad**. ITAIPU Binacional. Asunción. 2014.

Marti i Puig, S. **Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas po-**

líticas de América Latina. CIDOB. Barcelona. 2004.

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

Ministerio de Salud y Bienestar Social. **Política Nacional de Salud Indígena.** MSBS. Asunción. 2010.

Ministerio de Hacienda. **Presupuesto General de la Nación 205-2017**. Disponible en: www.hacienda.gob.py

Ministerio de Hacienda. **Transferencias realizadas a municipalidades desde el 2005 al 2015**. Disponible en: www.hacienda.gob.py

Monte, Mary. **Historia del Paraguay.** Servilibro. Asunción. 2015.

Naciones Unidas. **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay**. Victoria Tauli-Corpuz. ONU. Nueva York. 2015

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

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

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

PNUD. **Proyecto Puentes al Desarrollo Incluyente. Hacia la reducción de la pobreza en Paraguay.** Asunción. 2014.

Prieto, Esther. **Ciudadanía Indígena en Paraguay.** UTCD. Asunción. 2013.

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

Secretaría de Acción Social. **Programa Tekoporá**. Asunción. 2015.

Secretaría del Medio Ambiente. **Guía de acceso y retribución por servicios ambientales para el Chaco paraguayo.** SEAM/GEF/PNUMA/OEA/PNUD. Asunción. 2014.

Secretaría Técnica de Planificación (STP). **Programa Sembrado Oportunidades. Componente Pueblos Indígenas.** STP. Asunción. 2015.

Secretaría Técnica de Planificación. **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.** STP. Asunción. 2014.

Vera, Helio. **En busca del hueso perdido (Tratado de paraguayología).** ServiLibro. Asunción 2015.

Villalba, Sara. “Organizaciones políticas indígenas en Paraguay” **en Documentos Antropológicos**, 2007.

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

Zárate, W. **Análisis del sistema tributario paraguayo.** CADEP. Asunción. 2011.

INFORME REGIONAL COMPARADO

Foto: territorio comunidad Nina Amarum, Pueblo Kichwa de Pastaza, Amazonía del Ecuador
©Maquigrafía/Programa Regional ProIndígena-GIZ

1. Presentación

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

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

2. Antecedentes y contexto

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

Esta composición regional tiene dos particularidades destacables: el amplio territorio de Colombia posee también una prolongada costa atlántica, además de la pacífica, así como varias formaciones montañosas separadas de los Andes; y el caso de Bolivia que perdió su zona litoral como producto de la guerra del Pacífico (1879-1883) sostenida con Chile, haciendo de la salida al mar una reivindicación histórica.

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

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

PAÍSES	Territorio continental	Población	Densidad poblacional
Colombia	1.141.748 km2	48.422.708	42,4 h./km2
Ecuador	283.561 km2	16.278.844	54,5 h./km2
Bolivia	1.098.581 km2	10.027.254	9,13 h./km2
Perú	1.285.216 km2	31.151.643	24,2 h./km2
Total región andina	3.809.106 km2	105.880.449	27,8 h./km2

Fuente: Entidades nacionales de producción estadística.

Desde tiempos precoloniales, la población que habitaba esta región ha utilizado sus re-

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

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

Evolución de la pobreza en la región andina por países

(Proporción de población bajo la línea de pobreza)

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

Fuente: CEPAL

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

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

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

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

Desde el comienzo del siglo XXI, la región buscó la manera de encontrar la relación virtuosa entre democracia constitucional y proyectos nacionales integradores. En Colombia y Perú ello ha tenido lugar en un curso zigzagueante, con avances y retrocesos, incluyendo proyectos ambiciosos frustrados (espíritu de la Constitución del 91 en Colombia, gobiernos “cholos” del Perú); sistemas que se han sostenido sobre la base de un crecimiento económico apreciable. En Bolivia y Ecuador el avance de la inestabilidad política llevó a ambos países al borde de una crisis nacional profunda, que sólo fue superada por una nueva alianza que planteó una refundación de la República. En ambos países, el cambio se formalizó mediante una Constitución desbordada y un liderazgo fuerte que operó como elemento de convergencia, así como la integración de nuevos entrantes en el sistema político (especialmente los pueblos indígenas). Desde el inicio de la puesta en práctica de ese modelo, el liderazgo fuerte se transformó progresivamente en hiperpresidencialismo, produciendo quiebres en la alianza sociopolítica original (incluyendo a las organizaciones indígenas). No obstante, las elecciones libres y pluralistas siguen siendo en esos dos países la base de la constitución de sus autoridades; en donde sus gobiernos han incrementado la inversión social, pivotando sobre del modelo rentista que ha imperado en toda la región durante los pasados quince años.

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

3. Características generales de los PPII en la región

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

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

Volumen de población indígena por países, según fuente

PAÍSES	Censos (% de pobla.)	Estimaciones (%)	Cifras absolutas
Colombia	3,4 (Censo 2005)	8,0 (Roldan, 2002)	1.392.623-3.215.000
Ecuador	7,3 (Censo 2010)	17,1 (PNUD, 2002)	1.018.176-2.767.260
Bolivia	41,0 (Censo 2012)	----	4.111.070
Perú	15,7 (Censo 2007)	24,8 (CEPAL, 2010)	4.045.713-6.489.109
Región andina	10,1 (*)	16,1 (*)	10.567.582-16.824.439

Fuente: Entidades nacionales de Estadística

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

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

14% restante. En este cuadro, destaca el caso de Colombia, que siendo una minoría étnica (entre el 4,3 y el 8% de la población colombiana) poseen oficialmente un 30% del territorio nacional. Por el contrario, la población indígena boliviana tiene la mayor parte de sus territorios en situación de saneamiento, es decir, de revisión documental, poseyendo sólo un 20% de su territorio consignado oficialmente. En Ecuador y Perú la situación presenta un reparto similar: en torno a un tercio de sus territorios siguen siendo demandados por sus respectivos pueblos indígenas. En las regiones amazónicas de los cuatro países, las poblaciones indígenas reclaman partes sustantivas de su extensión, entre la mitad y el 70% de dicho territorio amazónico, siempre teniendo en cuenta que buena parte de esas regiones no tienen control público.

Territorios indígenas, por país, según situación de tenencia

(En proporción del territorio continental)

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

Fuente: Entidades nacionales de producción estadística.

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

La constitución de los PPII como actores importantes del sistema político ha sido un proceso prolongado que se ha acelerado notablemente en los últimos treinta años. Durante el período nacionalista, entre los años cincuenta y setenta, la "cuestión indígena" fue planteada como la necesidad de elevar la condición social de esa población integrándola en los procesos campesinos que se desarrollaban en torno a la reforma agraria. De esa forma, la mayoría de los pueblos indígenas de la sierra se organizaron o se integraron en sindicatos campesinos u organizaciones agrarias y todavía siguen en su mayoría inscritos en esa dinámica organizacional.

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

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

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

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

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

Pero donde el reparto de formas organizacionales es más claro es en el caso peruano, provocado por la división normativa entre indígenas campesinos de la sierra e indígenas nativos de la selva amazónica. Fue la Ley de Comunidades Nativas que propició la formación en 1980 de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), que sigue siendo la organización indígena más visible, que integra 96 federaciones locales de casi todos los pueblos nativos y se compone de 9 organizaciones regionales. Después, en 1987, se formó la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), que hoy integra más de treinta agrupaciones locales. Por su parte, los pueblos andinos se encuadran principalmente en organizaciones campesinas y agrarias, como sucede a nivel nacional con la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP). Sin embargo, en 1987 nació la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y seguidamente la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP). Estas organizaciones indígenas de los cuatro países impulsaron durante los años noventa movilizaciones sociopolíticas que las hicieron visibles como actores del sistema político. De hecho, en 1990, varios países vieron marchas indígenas desde la Amazonía a la capital como signo visible del inicio de su nueva participación en el sistema político, si bien ese proceso presentaría variaciones nacionales apreciables.

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

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

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

Al comienzo del nuevo siglo era ya una evidencia que los partidos no estaban solos en el

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

En la sociedad civil surgió una apreciable cantidad de organizaciones no gubernamentales que formaron parte del tejido sociopolítico de los cuatro países. Uno de los espacios donde las ONG tuvieron una actividad considerable fue precisamente en el impulso de los derechos de los pueblos indígenas; el otro se refirió al ámbito ambiental, desde el cual también se dio un apoyo mayor o menor a las organizaciones indígenas. Sin embargo, más tarde, con el desarrollo de las propias organizaciones indígenas, se produjo una percepción de que las ONG realizaban un trabajo de intermediación no necesariamente solicitado ni aceptado. Por otra parte, en los casos de Bolivia y Ecuador, la actividad de las ONG ha chocado pronto con los Gobiernos soberanistas, que han recortado apreciablemente su actividad, llegando incluso a establecer mecanismos que puedan disolverlas.

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

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

Un elemento de contexto guarda relación con la decisión de los gobiernos de los cuatro países, independientemente de su orientación ideológica, de optar por un modelo rentista de captación de recursos a partir de las actividades extractivas. Este modelo supone la introducción de fuertes tensiones con la concepción vital de los PPII respecto de sus territorios. Tales tensiones ya se han puesto de manifiesto en los cuatro países mediante fuertes conflictos locales y regionales; algo que en los casos de Bolivia y Ecuador han producido efectos concomitantes en las alianzas políticas originales.

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

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

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

Dinámica sociopolítica de los PPII, por países

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

Fuente: elaboración propia sobre la base de las referencias mencionadas.
(1) Solo se ha aprobado el referendo en un proyecto de autonomía.

El movimiento indígena organizado ha mostrado una apreciable capacidad de incidencia política en los cuatro países, con frecuencia mediante movilizaciones y marchas realizadas durante los años noventa. En el caso de Perú, esta capacidad de incidencia es más moderada, sobre todo porque ha sido más local y discontinua en el tiempo. En todo caso, puede afirmarse que los PPII han conseguido constituirse como actores del sistema político en los cuatro países, si bien no con la misma consistencia: en Ecuador y Bolivia se establecieron como tales y ello se reflejó en los procesos constitucionales de ambos países; mientras en Colombia se ha constituido como un actor en determinados temas, pero en el nivel político nacional todavía no ha pasado de ser un actor secundario, y en Perú también es una actor político pero con presencia desigual y débil frente al Estado. Desde esas posiciones como actores políticos, los movimientos indígenas han contribuido al cambio del sistema político nacional en la medida de su fuerza: puede afirmarse que en Ecuador y Bolivia hicieron contribuciones fundamentales, mientras que en Colombia y Perú no ha sido así, aunque en ambos países se lograron cambios en sus Constituciones que reconocían la multiculturalidad. Pero fue también en Ecuador y Bolivia donde los procesos constitucionales produjeron cambios en los sistemas políticos claramente a favor de los PPII. Estos cambios del sistema político no se plantearon en Colombia o Perú y por tanto los movimientos indígenas no tuvieron la ocasión de replantear los sistemas a su favor.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Antecedentes cercanos

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

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

Desde fines de los años setenta hasta fines de

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

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

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

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

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

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

4.2. Principales mecanismos directos identificados hoy en la región

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

a) Inclusión (negociada) en la inversión pública nacional

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

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

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

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

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

b) Inclusión en acciones estratégicas de alta concentración inversora

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

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

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

c) Fondos Indígenas

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

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

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

Sin embargo, todos los representantes indígenas consultados coincidieron en la necesidad de mantener la existencia del Fondo Indígena, produciendo una reorganización en profundidad del mismo. Su consigna ha sido “Otro fondo es posible sin corrupción”. Así, cuatro meses después de la intervención del antiguo Fondo Indígena, el gobierno de Evo Morales ha procedido a sustituirlo por un nuevo Fondo de Desarrollo Indígena (según Decreto Supremo 2493 del 26 de agosto del 2015). Aunque el nuevo Fondo también es una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que está bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la diferencia fundamental refiere a sus órganos directores. En el actual Fondo se ha sustituido el antiguo Directorio, compuesto de representantes ministeriales y 12 representantes campesinos e indígenas, por la dirección unipersonal de un Director General Ejecutivo, nombrado por el Gobierno, si bien mas adelante el Decreto advierte que los proyectos del Fondo deberán ser aprobados por dicho Director y por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Art. 4). La participación de las organizaciones campesinas e indígenas, que antes componían el Directorio del Fondo, ahora lo hacen en un nuevo órgano, el Consejo Consultivo, que de acuerdo a su naturaleza, sólo podrá proponer iniciativas y hacer seguimiento del funcionamiento del nuevo Fondo. También se aprecian cambios en la composición de la participación de las organizaciones sociales en el nuevo órgano. Como en el Directorio, se mantiene la representación de los dos sindicatos agrarios (CSUTCB y de colonizadores, ahora llamados “interculturales“), así como la de las principales organizaciones indígenas (CONAMAQ y CIDOB), pero se eliminan las organizaciones del Pueblo Guaraní (APG), de los pueblos de Santa Cruz (CPESC) y la de los mojeños del Beni (CPEM-B). Es importante recordar que la representación de CONAMAQ y CIDOB refiere al sector de los dirigentes partidarios del Presidente, tras la ruptura producida en estas organizaciones con la intervención de sus sedes por parte del Gobierno. En cuanto a la exclusión de las organizaciones de Tierras Bajas, esa situación ya ha producido protestas de parte de las mismas, en especial de los dirigentes guaraníes.

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

un aumento de su control administrativo, algo aparentemente necesario, pero también político, lo que, muy probablemente, incrementará la discrecionalidad de su actuación.

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

d) Posibilidad de transferencias a las eventuales Autonomías Indígenas

Dado que allí donde está planteada la posibilidad de establecer gobiernos autónomos indígenas, la normativa les otorga un respaldo presupuestal como parte de la descentralización, resulta necesario incorporar esta modalidad entre los mecanismos de traslado directo de recursos, aunque de momento no sea más que una eventualidad que se inicia. Tal situación está formalmente planteada en Ecuador y Bolivia, mientras en Colombia se ha formulado una vía que posibilita el traslado de recursos sin condicionarlo al establecimiento formal de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Mecanismos indirectos de traslado de recursos hacia los PPII

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

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

Puede afirmarse que en todos los países estudiados hay comunidades indígenas que son receptores de alguna modalidad de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de las que se desarrollan en cada país. Desde luego, esos programas tienen una mayor o menor formalización en tanto programas nacionales, pero en todos los casos comparten la característica común que no son dirigidos hacia los PPII en tanto tales, sino en su calidad de colaboradores de PSA abiertos a toda la población nacional.

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

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

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

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

Socio Bosque abarca tanto bosques protectores como Áreas Protegidas y establece convenios de conservación con diferentes socios: personas naturales, comunas y comunidades, nacionalidades y pueblos, cooperativas y corporaciones. La fuente consultada en Socio Bosque indicaba que el 70% de los socios son colectivos, si bien con nacionalidades y pueblos indígenas se han establecido 180 convenios, por un total de 900 millones de has, lo que representa el 60% del total de tierras bajo Socio Bosque. Tales convenios tienen una duración de 20 años y tienen una escala de subsidios según tamaño, que comienza con 60 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 de entre 5 y 7 dólares por hectárea. Ello representa una suma importante para pueblos que logran consolidar su territorio a tales efectos. Por ejemplo, el pueblo Shuar Arutam, tiene un contrato por 20 años desde 2008 por cerca de 90 mil hectáreas, que le supone un ingreso total de 452 mil dólares al año. Este pueblo fue uno de los primeros en asociarse con Socio Bosque y en 2015 todavía ingresaba 5 mil hectáreas más al programa. La mayoría de estas grandes asociaciones colectivas indígenas tienen lugar en la selva y ceja de selva. En la costa y la sierra lo hacen con frecuencia como personas naturales, en su calidad de campesinos, aunque sean de habla kichwa.

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

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

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

El análisis comparado de la región muestra que las comunidades indígenas participan de manera parcial y diversa de las políticas sociales generales que poseen los cuatro países, tanto en el ámbito de las políticas sociales universales como en el de las políticas selectivas y de combate a la pobreza. En cuanto a las políticas sociales universales, sobre todo de educación y salud, en los cuatro países han surgido fuertes demandas de los pueblos indígenas, principalmente en cuanto a la Educación Bilingüe Intercultural y los sistemas de Salud Multicultural. Tales demandas han sido incorporadas en las instituciones nacionales respectivas de forma lenta y poco consistente.

En Colombia y Perú la iniciativa en materia de educación y salud ha corrido principalmente a cargo de las organizaciones indígenas. En Colombia, la ONIC ha planteado un sistema integral de salud intercultural y en Perú, AIDESEP ha concertado con el Instituto Pedagógico de Loreto y el Ministerio de Educación el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) con recursos privados y de la cooperación. Ahora bien, las entidades públicas dedicadas a estos asuntos en ambos países mantienen un bajo nivel administrativo y político. En Colombia fue creada en el 2007 la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Política Educativa para Pueblos Indígenas (CONTCEPI) y en 2013 la Subcomisión en Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y Organizaciones Indígenas, entidades sin nivel jerárquico ni respaldo presupuestal apreciable. En el Perú se ha fortalecido la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) y fue creado el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), que no termina de despegar por falta de presupuesto y funciones normativas, pero que ha impulsado la consulta para la formulación de la Política Nacional de Salud Intercultural, que, según informa la Defensoría, el Ejecutivo retrasa su emisión injustificadamente.

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

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

La revisión de los cuatro países en cuanto a políticas sociales universales muestra que los PPII han sido beneficiados mucho más por la

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

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

Para hacer una valoración general del efecto que tales políticas selectivas tienen sobre la población indígena, es necesario tener una apreciación de su efecto sobre las condiciones sociales de cada país, así como de su orientación respecto a la pertinencia étnico-cultural. Existe información abundante en los cuatro países sobre la reducción de la pobreza en estos pasados quince años y de que una parte de tal reducción corresponde a los programas selectivos. Sin embargo, la observación que se hace al respecto es que tales programas producen sólo una movilidad social de corto recorrido: sacan a familias de la indigencia para llevarlas a la pobreza, o si estaban en la pobreza las colocan apenas por encima de la línea de la pobreza, en el estrato de personas con riesgo de caer de nuevo en la pobreza. Es decir, quedan en condiciones de alta vulnerabilidad ante cualquier cambio de situación económica, como parece avecinarse en la región.

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

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

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

En los cuatro países estudiados se ha producido desde fines del pasado siglo un proceso de descentralización, tanto administrativa como financiera, que se ha desarrollado paralelamente al fortalecimiento de los PPII como

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

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

En los otros países se ha establecido por ley la proporción del presupuesto nacional que se dirige hacia los gobiernos subnacionales, que oscila entre el 30% en el caso del Perú y el 20% de Ecuador, si bien en todos los casos también se ha normado el tipo de los cánones y regalías que deben ir hacia los gobiernos locales cuando se realizan actividades extractivas en sus territorios. Estos recursos llegan a tales gobiernos, los cuales luego dirigen partes hacia los resguardos y comunidades indígenas. En unos casos, son los gobiernos regionales y provinciales los que deciden desarrollar entidades y programas para pueblos indígenas, como sucede en Bolivia (Tarija, Beni, Santa Cruz) y en Perú (Cusco, Loreto, San Martín).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Conclusiones regionales

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

5.1. Balance en la región

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

1. Como se ha visto, la acción pública hacia los PPII en los cuatro países tiene su inicio más visible durante los años sesenta y setenta del pasado siglo, en torno a los procesos de reforma agraria que llevaron adelante gobiernos nacionalistas civiles y militares, quienes trataron de resolver la cuestión indígena mediante su integración en la estrategia de mejoramiento de las condiciones del campesinado pobre. De esta forma, principalmente en la Sierra la población indígena se incorporó a las organizaciones y sindicatos agrícolas que fueron fortalecidos en ese período; aunque también se iniciaron algunas acciones normativas respecto de las poblaciones denominadas nativas de la selva (por ejemplo, la Ley de Comunidades Nativas de 1978 en el Perú).

2. Un segundo período, que incluye los años ochenta y noventa, refiere al reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas (hasta desembocar en el Convenio No 169 de OIT), el establecimiento de organizaciones indígenas nacionales en los cuatro países y su posterior consolidación como actores del sistema político. Puede afirmarse que desde las movilizaciones de 1990 los PPII de los cuatro países entraron como mayor o menor pujanza en el sistema político. Ello tuvo su reflejo en los cambios que se dieron en los marcos normativos nacionales, comenzando por la Constitución de 1991 en Colombia, pasando por la de 1995 en Bolivia y concluyendo con la Constitución de 1998 en Ecuador. Algo que también implicó un desarrollo -tentativo e inestable- de políticas públicas hacia los PPII. La Educación Bilingüe fue una preocupación importante en toda la región, exigida por las organizaciones indígenas, principalmente las amazónicas. También se produjeron acciones en el campo de la Salud Multicultural, aunque en este caso no satisficieron las demandas de las comunidades indígenas, tanto en la Sierra como en la Selva. En este período las poblaciones indígenas pudieron asociarse a las acciones para el desarrollo agrícola, como fue el caso del temprano Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en Ecuador o la Ley del INRA en Bolivia (1996). Hacia fines de los noventa comenzaron a establecerse instituciones especializadas en políticas para pueblos indígenas, que se consolidaron en el período siguiente.

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

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

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

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

sentido).

6. Paralelamente, también ha avanzado el proceso de descentralización iniciado en los últimos veinte años del siglo anterior. En los cuatro países se produce un traslado de recursos hacia los gobiernos subnacionales, sobre la base de normativas consistentes. Pese a ello, un problema importante refiere a que tales recursos proceden, de forma directa o indirecta, de las rentas estatales obtenidas de las ventas de materias primas. Algo que ya está produciendo tensiones territoriales al agotarse el referido auge. El hecho de que el proceso de descentralización haya sucedido al tiempo que los PPII se constituían como actores del sistema político, ha producido un debate en el seno de las organizaciones indígenas sobre si la descentralización estatal es un obstáculo a la autonomía indígena o una ventana de oportunidad, sobre todo en el caso de que los gobiernos locales refieran a una población casi completamente indígena o en manos de sus representantes. En lo que sí hay coincidencia en la región es en torno a que los recursos que llegan a los PPII a través de los gobiernos locales no tienen un alto impacto en dichos pueblos, tanto porque no representan sumas apreciables, como porque son operados de forma procelosa y con frecuencia poco transparente.

7. El otro proceso que también avanzó apreciablemente en el nuevo siglo es el que guarda relación con la protección de ambiente y la incorporación a ello de las poblaciones implicadas, generalmente a través de modalidades de pago a servicios ambientales (PSA). Como se vio, en Colombia y Perú estos mecanismos tienen el propósito múltiple de proteger la cobertura vegetal y de sustituir cultivos ilegales, incorporando poblaciones indígenas y de otras etnias. En los casos de Bolivia y Ecuador, los gobiernos surgidos en relación con los cambios constitucionales produjeron una recentralización de las distintas iniciativas de PSA apoyadas antes en las ONG y la cooperación internacional, pero con una diferencia apreciable: en Ecuador mediante el lanzamiento de un fuerte programa gubernamental (Socio Bosque) que ha conseguido apreciables resultados, mientras en Bolivia la sustitución de los actores previos no ha dado paso a un programa nacional de consistencia semejante. De todas formas, en los cuatro países sectores de las poblaciones indígenas están participando en las distintas formas de PSA, algo que en los casos de pueblos con extensiones considerables de territorio les supone unos ingresos importantes. No obstante, el traslado de recursos públicos por PSA hacia los pueblos indígenas se caracteriza por su disparidad: comunidades que obtienen apreciables ingresos, al lado de otras que, por diversas causas, reciben mucho menos o simplemente no obtienen recursos por esa vía. Por otra parte, los sistemas y programas de PSA operan sin pertinencia étnico-cultural, incluso en los casos de mayor visibilidad (la consulta realizada en Socio Bosque reflejó que apenas están considerando incorporar al equipo esa perspectiva).

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

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

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

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

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

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

12. Por otra parte, todavía existe, en buena medida potenciada por actores internacionales, la duda acerca de dónde conviene poner el acento: si en promover políticas públicas para los PPII o bien volcarse en la necesidad de garantizar sus derechos territoriales autónomos. Sólo algunas fuentes consultadas señalan que se trata de un dilema falso: no debería haber necesidad de elegir entre la promoción de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de los PPII y el avance hacia la consolidación de sus derechos territoriales. De hecho, deberían ser elementos complementarios. El impulso de políticas específicas no debería utilizarse como alternativa a los derechos territoriales de los PPII, como han hecho durante años los Estados, pero la búsqueda de una autonomía territorial "en el fondo de la selva", aislada y distante del Estado, tampoco mejora las condiciones de vida de las comunidades indígenas.

13. En realidad, la normativa internacional no plantea esa dicotomía. En la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, referida principalmente a los derechos territoriales de los PPII, existen artículos que reclaman explícitamente la necesidad de políticas estatales. Así, su artículo 21 reza: *"Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas"*. O su artículo 39, que establece: *"Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración".* Esta perspectiva complementaria resuelve también el argumento usado por los gobiernos de Ecuador y Bolivia de que, dado que los PPII están integrados constitucionalmente en el Estado, ya no son necesarias políticas públicas con pertinencia étnico-cultural, para dichos pueblos.

5.2. Perspectivas regionales

14. El marco estructural de la región andina en donde se ubica el desarrollo de los PPII de los cuatro países presenta cambios considerables en el inmediato futuro, tanto económicos como políticos. En el ámbito económico se está produciendo un estancamiento productivo radical como consecuencia de la conclusión del boom de las materias primas. Cierto, no todos los países enfrentan esta situación en las mismas condiciones: Colombia y Perú encaran la crisis manteniendo ramos industriales que no dependen directamente de las actividades extractivas; en el caso de Ecuador y Bolivia donde la dependencia de las materias primas es mayor, también hay diferencias, porque el gobierno de Morales ha sido más cauto en el gasto y mantiene un equilibrio macroeconómico mayor, mientras el de Correa ha sido mucho más arriesgado en el gasto, ha liquidado los fondos de reserva y enfrenta una deuda externa considerable.

15. En todo caso, la crisis económica va a deteriorar las condiciones sociales en los cuatro países, al reducir las dos fuentes de ingreso de las mayorías: las que proceden de la retribución por el trabajo y las que guardan relación con la redistribución que impulsan las políticas sociales. La elaboración de los presupuestos nacionales

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

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

17. También en el ámbito político aparecen cambios apreciables en el corto plazo. En el Perú porque se han producido elecciones presidenciales, donde ha desaparecido la oferta soberanista, al estilo de Humala, para producirse una polarización en torno al populismo fujimorista. Las nuevas autoridades pertenecen al campo de las políticas moderadas y es difícil reconocer si son sensibles a la pertinencia étnico-cultural. En Colombia, porque la situación depende en buena medida de si se alcanza una paz firme y duradera del conflicto armado que ha asolado el país por décadas. De las condiciones en que se ponga fin al conflicto, sobre todo en cuanto a las zonas rurales (la llamada “paz agraria”), depende en buena medida la situación de los territorios indígenas. En Bolivia y Ecuador se aprecia un agotamiento de los modelos políticos que se plasmaron en sus respectivas Constituciones. Sus respectivos gobiernos tienen ante sí retos decisivos, sobre todo después de que sucediera algo que parecía inimaginable: la rotunda derrota electoral de un régimen bolivariano con el que se asociaban. Las elecciones del 2017 en Ecuador podrían cambiar el gobierno de Alianza País. En Bolivia el deterioro del gobierno de Morales reflejado en las pasadas elecciones locales y en la pérdida del referéndum por parte del Presidente para su reelección, también plantean interrogantes importantes.

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

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

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

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

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

22. Así, pues, todo indica que la posibilidad de alcanzar ese "diálogo intercultural" es difícil a corto plazo, especialmente dadas las condiciones económicas y políticas que se avecinan. Pero parece claro que, sin conseguir un consenso al respecto, la perspectiva alternativa es un horizonte de conflicto, que tendrá sus particularidades según cada país. Algunas fuentes consultadas señalan que se abre inevitablemente una etapa tendencialmente conflictiva, que en unos países podría alcanzar dimensiones políticas nacionales, mientras en otros adoptará la forma de explosiones regionales y locales, y que dependiendo de cómo se resuelva esta etapa de conflictos venideros se podrán obtener más tarde soluciones más cercanas al "diálogo intercultural" necesario. Sin embargo, también hay informantes clave que no descartan la posibilidad de que pueda generarse en algún país ese diálogo intercultural como forma de evitar o morigerar el mencionado horizonte de conflictos.

6. Recomendaciones generales

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

1. Ante el estancamiento económico, es recomendable que los poderes públicos de la región, en particular sus gobiernos, elaboren estrategias de estabilización económica y fiscal flexibles, que permitan encajar el fin del boom de las materias primas, sin hacer descansar sobre el gasto social la necesidad de mantener un equilibrio presupuestario responsable. Ello ha de requerir un nuevo pacto fiscal de carácter progresivo en los cuatro países que permita mantener un nivel de redistribución suficiente. Esa estrategia tiene como objetivo primordial evitar que la población vulnerable vuelva a caer en la pobreza los próximos años y se aumente todavía más la desigualdad social. En este contexto, se deberá prestar atención a las comunidades indígenas que forman el grueso de la población vulnerable. En suma, habría que evitar un curso de recortes que no responda a una estrategia pensada para encajar la crisis con equidad.

2. La recomendación anterior guarda relación con la necesidad de evitar la reducción de los mecanismos actuales, directos e indirectos, de traslado de recursos públicos hacia los PPII. Especialmente los Fondos nacionales o locales (Bolivia, Perú), los acuerdos sobre inversión en la planificación nacional (Colombia) y las previsiones para financiar los gobiernos autónomos indígenas (Colombia, Bolivia), deben mantenerse según lo planificado, para evitar el previsible conflicto que supondría un recorte inconsulto. De igual forma, no se deben disminuir la retribución por servicios ambientales (PSA), la inclusión de los PPII en los programas de inclusión social, y la distribución hacia los PPII de los recursos procedentes de las actividades extractivas. Reducir estos mecanismos indirectos, ya de por sí insatisfactorios, elevaría las tensiones entre PPII y los poderes públicos en la región.

3. En este contexto de dificultades económicas es importante mantener la estrategia de complementariedad entre políticas públicas para los PPII y desarrollo de sus derechos territoriales de autogobierno. Es necesario evitar que desde los gobiernos centrales se promueva la tendencia a la autonomía vicaria, en el sentido de ampliar ciertos niveles de autonomía indígena en la idea de que, como hay restricción de recursos fiscales, mejor que los PPII resuelvan por su cuenta sus propios problemas. Esa puede ser una confusión que las organizaciones indígenas también debieran evitar.

4. Es altamente recomendable que las iniciativas incipientes de dotar de pertinencia étnico-cultural a las políticas y los mecanismos de traslado de recursos hacia los PPII, sean directos o directos, no se detengan o, en los casos en que no se han iniciado, se impulsen definitivamente. Es necesario incorporar esa pertinencia tanto en el diseño como en la operación de programas sociales, PSA, etc. Tal esfuerzo no requiere de abundantes recursos fiscales y puede incrementar apreciablemente la eficacia de esos mecanismos.

5. En los casos de los gobiernos de Bolivia y Ecuador sería recomendable que revisaran su enfoque generalista según el cual, dado que los PPII ya están integrados en su sistema político y forman parte de sus poderes públicos, ha dejado de ser necesarias políticas específicas para dichos pueblos, así como también habría dejado de ser necesaria la introducción de criterios étnico-culturales en sus programas públicos. Más bien, sería conveniente encontrar un punto de equilibrio entre ambos elementos, que conciliara el hecho de que efectivamente hay personal indígena en la administración

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

6. Es ya un hecho que la disminución de los ingresos como consecuencia del fin del boom de las materias primas está afectando directamente la descentralización financiera a favor de los gobiernos subnacionales. En los cuatro países se han manifestado fuertes tensiones entre estos y el gobierno nacional. Sería recomendable que los gobiernos regionales y locales, independientemente de sus negociaciones con el gobierno central, al realizar una contención de sus presupuestos, no la hicieran descansar sobre una reducción de los recursos hacia los pueblos indígenas que tienen previstos, tanto por normativa vigente como por los acuerdos hechos con las comunidades indígenas. Un incremento del diálogo intercultural con los PPII será necesario a nivel local y, en esa dirección, sería recomendable establecer Mesas de Concertación en este ámbito.

7. Dado las turbulencias que ya están afectando a las actividades extractivas en los cuatro países, es altamente recomendable que los poderes públicos pongan especial cuidado que esa situación no afecte a las comunidades indígenas, cautelando las condiciones de esa actividad, constituyendo fondos de reserva que reduzcan las oscilaciones de ingresos y, sobre todo, manteniendo vigentes las retribuciones como compensación de pasivos ambientales. En este contexto, sería recomendable que los procesos de consulta previa se realizaran de acuerdo a los estándares internacionales y que las entidades de control público (Defensoría, Contraloría, etc.) tuvieran competencias de regulación y arbitraje.

8. Al objeto de resguardar los derechos de los PPII de los efectos de la crisis económica, sería conveniente que las entidades de control público, Defensoría, Contraloría, etc., incrementaran su acción protectora en este ámbito, fortaleciendo sus equipos multiculturales, realizando informes periódicos y todas aquellas acciones que sean oportunas. De igual forma, el poder judicial debería prepararse y estar dispuesto a responder a los requerimientos que pudieran realizar las comunidades y organizaciones indígenas ante las posibles lesiones a sus derechos adquiridos.

9. A la vista de las condiciones identificadas en las organizaciones indígenas a nivel nacional y ante el hecho de que las condiciones socioeconómicas están empeorando, sería recomendable que dichas organizaciones en los cuatro países, prepararan una revisión de sus estrategias que incorporara algunos elementos principales. Por un lado, un reforzamiento de sus relaciones con las organizaciones de primer y segundo nivel, con suficiente flexibilidad para permitir que sea compatible que las comunidades negocien con los programas gubernamentales en el terreno, al tiempo que participan en el espacio común de la estrategia a nivel nacional. Por otro, construir una estrategia de alianzas también flexible con otras organizaciones sociales y políticas, que fortalezca su accionar. Y, en ese contexto, estar dispuestas a entablar un Diálogo Intercultural con los poderes públicos de cada Estado, que permita una negociación para el encaramiento equitativo de la crisis económica en curso. En tal sentido, sería conveniente poner en valor la Mesa Permanente de Concertación de Colombia, como posible instancia de negociación nacional en los cuatro países.

10. Sería altamente recomendable que todos los actores en cada país reflexionaran sobre la previsible disyuntiva que se plantea en la presente coyuntura: avanzar en el diálogo intercultural o bien adentrarse en un horizonte de conflicto. Si se aceptara que la primera opción es la más conveniente, como sería deseable, ello implicaría que los poderes públicos y en especial los gobiernos nacionales, así como las organizaciones indígenas, se abrieran a una nego-

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

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

7. Bibliografía

Albó, Xavier y Romero, Carlos. **Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución.** Vicepresidencia del Estado Plurinacional del Honorable Congreso Nacional, GIZ, La Paz 2009.
Baca, Epifanio, **"El fin de boom extractivo y las economía regionales"**, en Perú Hoy. La divina tragedia. DESCO. Lima, 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Foto: Mujer indígena boliviana en plaza pública.
© Wara Vargas Lara

Programa Regional ProIndígena-GIZ
Cooperación Alemana a través de la
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

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