

Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI

Memorias del Seminario Nacional



**Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el
Ecuador del Siglo XXI
Memorias del Seminario Nacional**

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Fundación Konrad Adenauer

Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI Memorias del Seminario Nacional



Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Ricardo Sánchez 6-22 y Calixto Miranda, Oficina 04. Ibarra.

Teléfono-Fax: 06-260 8134; Móvil: 09-709 5681

E-mail: coordinacion@escueladegobierno.edu.ec

www.escueladegobierno.edu.ec



Fundación Konrad Adenauer

Av. República del Salvador N34-211 y Moscú.

Edificio Aseguradora del Sur, piso 7, Quito.

Teléfono: 02 226 9763 / 64/ 65

Fax: 2242438

E-mail: kasecu@kas.org.ec

Registro Derechos de Autor: 026080

ISBN: 978-9978-45-749-8

Compilador: Germán Flores

Diseño de portada: AMB Diseñadores

Impresión: V&M Gráficas

Tiraje: 1000 ejemplares

Quito, Ecuador, 2007

Instituciones convocantes

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Fundación Konrad Adenauer

Secretario Técnico del Frente Social

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE

Secretaría Técnica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - SODEM

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician.

Observaciones y Consultas dirigirse a:

E-mail: coordinacion@escueladegobierno.edu.ec

Contenido

Siglas utilizadas

Introducción

Exclusión y Pueblos Indígenas en el Ecuador*Germán Flores*

Presentación del Presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Presentación de la Representante de la Fundación Konrad Adenauer

Inauguración del Seminario Nacional..... *Rubéb Barberán*

Reflexiones sobre las Políticas Indígenas Públicas en el Ecuador *Ruth Moya*

Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas *Pablo Salazar*

Propuestas y Planteamientos de Políticas Públicas de los Pueblos Indígenas en el Ecuador *Carmen Tene*

Propuestas y Planteamientos de una Política Pública de Participación

Ciudadana Incluyente de los Pueblos Indígenas *Víctor Hugo Jijón*

Las otras Visiones del Desarrollo: Planteamientos para una Política Económica Incluyente *José Luis Maigua*

Participación Política de los Movimientos Sociales Indígenas y Campesinos en la Bolivia Constituyente *Esteban Ticona*

La Justicia Indígena desde la Óptica de un Juez *Hernán Salgado*

Propuestas y Planteamientos de Políticas sobre Legislación y Administración de Justicia *Bolívar Beltrán*

Propuestas y Planteamientos de una Agenda de Política Internacional y Seguridad Nacional Incluyente *Guillermo Churuchimbi*

Declaración del Seminario Nacional

Bibliografía

Anexos

Anexo 1: Metodología para Talleres Sectoriales y Seminario Nacional

Anexo 2: Agenda

Anexo 3: Listado de participantes de los cinco talleres

Anexo 4: Listado de Participantes del Seminario Nacional

Siglas Utilizadas

ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador
BDH, Bono de Desarrollo Humano
BID, Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPCA, Comisión Ecuatoriana de Cooperación Amazónica
CODAE, Consejo de Desarrollo para los Afro-Ecuatorianos
CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODEPMOC
CONADIS, Consejo Nacional de Discapacidades
CONAICE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana
CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMU, Consejo Nacional de Mujeres
CONFENIAE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONFUNASSC, Confederación Nacional del Seguro Social Campesino
COSENA, Consejo de Seguridad Nacional
DINAPIN, Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas
DINEIB, Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
DNSI, Dirección Nacional de Salud Indígena
ECUARUNARI, Confederación de los pueblos de la Nacionalidad Quichua del Ecuador
EEUU, Estados Unidos
FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador
FMI, Fondo Monetario Internacional
GANIDF, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina
IIRSA, Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana
KAS, Fundación Konrad Adenauer
MBS, Ministerio de Bienestar Social
NAE, Nacionalidad Achuar del Ecuador
OEA, Organización de Estados Americanos
OIM, Organización Internacional de Migración
OIT, Organización Internacional del Trabajo
ONGs, Organizaciones no Gubernamentales
ONU, Organización de las Naciones Unidas
OPIP, Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
PIB, Producto Interno Bruto
PRODEPINE, Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador
SODEM, Secretaría Nacional de los Objetivos de desarrollo del Milenio
STFS, Secretaría Técnica del Frente Social
TLC, Tratado de Libre Comercio
UDENOR, Unidad de Desarrollo del Norte
UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID, Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo

PRESENTACION

El Seminario Nacional "Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI", se constituyó sin lugar a dudas, en el inicio de una tarea pendiente, la formulación de políticas públicas con pertinencia cultural y con enfoque de derechos colectivos.

En términos generales debemos reiterar que como resultado del Seminario Nacional hemos constatado la ausencia de políticas con estas características, como se podrá apreciar en este texto, los informes de las entidades públicas son informes técnicos de los contextos socio económicos y algunas ideas generales de lo que se debería hacer a favor de los pueblos indígenas, pero no propiamente políticas públicas.

Sin embargo, los aportes y reflexiones realizadas motivaron grandemente la necesidad de conocer, comprender e impulsar de manera prioritaria la formulación de políticas públicas. Las organizaciones indígenas provinciales, regionales y nacionales, instituciones (tanto públicas como privadas) y público en general han manifestado su importancia y urgencia. Ante esta expectativa, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, ha asumido el compromiso de continuar con este proceso y recoge tanto los resultados de los talleres como la declaración del Seminario Nacional como un mandato.

Este libro, quiere ser un aporte e instrumento al debate y al análisis de las políticas públicas. Contiene los resultados de los cinco talleres sectoriales, así como, varias ponencias que hemos seleccionado y que permiten entender estado de situación sobre políticas públicas para los pueblos indígenas en el Ecuador.

Finalmente, queremos dejar constancia pública de nuestro agradecimiento a todas las instituciones que apoyaron este proceso como es la Secretaría Técnica del Frente Social, la Secretaría Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y muy especialmente a la Fundación Konrad Adenauer, que desde el inicio brindo su apoyo incondicional a todo el proceso, la misma que hace posible esta publicación. El esfuerzo de estas instituciones y de las personas que la componen, así como todos los dirigentes y participantes en este proceso, han dado inicio, a una tarea impostergable. A todos ellos, mil gracias.

**Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Ibarra-Ecuador**

Introducción

Germán Flores¹

EXCLUSIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR

Exclusión y Estadísticas

Según el último censo de población realizado en el año 2001, el país cuenta con 12'156.608 habitantes, con un crecimiento poblacional del 2%; esta población está ubicada principalmente en el sector urbano que representa el 64%, (7'431.355hab), frente a una población rural del 36% (4'725.253hab.).

Según la distribución de la población por grupos etareos nos muestra que la población ecuatoriana es principalmente joven, donde el 80% de la población oscila entre las edades de 0 a 45 años. Las tres cuartas partes de la población está entre las edades de 0 y 40 años y de 40 años y más únicamente el 25,68%².

En el Ecuador³ existen 13 Nacionalidades Indígenas y 16 pueblos, distribuidos en todo el territorio nacional, con presencia en las tres regiones del país de la siguiente manera: Achuar, A'I Cofán, Huaorani, kichwa, Secoya, Shiwiar, Shuar, Siona y Zápara en la Amazonia; Awá, Chachi, Epera y Tsa'chila en la Costa; y la nacionalidad Kichwa en el área Andina, que tiene en su seno a diversos pueblos. Cada nacionalidad mantiene sus lenguas y cosmovisión propias.

Al momento se reconocen los siguientes pueblos de la nacionalidad Kichwa: Karanki, Natabuela, Otavalo, Kayambi, Kitukara, Panzaleo, Salasaka, Chibuleo, Puruhá, Waranka, Kañari, Saraguro, Kisapincha y otros pueblos⁴. En los últimos años y principalmente en la Costa se han dado procesos de reconstitución de varias comunidades, constituyéndose movimientos de recuperación de la identidad indígena. Se han reconocido además al pueblo Manta-Huancavilca-Puná. Por otro lado, es importante considerar la existencia

¹ Kichwa-Otavalo, Licenciado en Psicopedagogía y Estudios en Antropología. Master en Estudios Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar y Candidato a Master en Políticas Públicas y Desarrollo, FLACSO. Coordinador Académico Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y Coordinador General de Seminario Nacional.

² Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE- *Censo de Población 2001*, 2005.

³ La Constitución vigente desde agosto del año 1998, el Artículo 1ro. menciona que el Ecuador es "...un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico...", por tanto, reconoce la presencia de los Pueblos Indígenas (multiculturalidad) del país.

⁴ El 15 de julio del 2004 el CODENPE mediante Decreto Ejecutivo N0. 18-33A y publicado en el Registro Oficial N0. 378 del mismo mes y año, se incluyen nuevos pueblos como lo Cotacachis, Angochahua, Cochasquí, Pilahuín, Pasa, Tomavela, Cacha, Colta, Cicalpa, Lictu, Calpi, Galti, Tiquizambí, Columbi, Chambú y la Nacionalidad Andoas.

de pueblos como Los Tagaeri, Taromenane y Oñamenane, de la Nacionalidad Huaorani, ubicados en las provincias de Orellana y Pastaza en la Amazonia, que tomaron la decisión de no mantener ningún contacto con la sociedad nacional e internarse en la selva Amazónica.

Desde enero del 2000, la moneda nacional utilizada desde el siglo XIX, el Sucre fue cambiada por el dólar norteamericano. Se han visto cambios significativos en la economía como resultado de la dolarización. Aunque existe más estabilidad macroeconómica, la dolarización ha traído como consecuencia la profundización de las diferencias sociales, dando lugar a un alto porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza.

Por ejemplo, desde 1995, se ha incrementado el número de personas que viven en hogares cuyo consumo era inferior al valor de la línea de pobreza por necesidades básicas insatisfechas⁵. Según los datos del INEC, encuestas de condiciones de vida de los años 1995-1999, SIISE 3.5, 2002, la pobreza subió del 22% en 1995 al 35% en 1999, y al 61.3% en 2001 (6 de cada 10 ecuatorianos vive en condición de pobreza de la población total del país). En términos de extrema pobreza o indigencia las cifras se incrementaron del 12% al 21% en 1999 y al 31.9% en 2001.

Si desglosamos la pobreza por NBI y por etnia, el 89.9% de la población indígena vive en condición de pobreza, es decir, 9 de cada 10 indígenas. Seguido por la población afro, mestiza y blanca con el 70,3%, 60,4% y 45% respectivamente. Ver cuadro siguiente.

Indígenas y demás etnias

Etnia	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)			Extrema pobreza por NBI		
	Porcentaje (n/N)*100	Número de pobres N	Población Total N	Porcentaje (n/N)*100	Número de pobres N	Población Total N
Indígena	89,9	746.602	830.418	67,6	561.407	830.418
Afro- Ecuatoriana	70,3	424.606	604.009	37,7	227.734	604.009
Mestiza	60,4	5.679.807	9.411.890	30,2	2.844.035	9.411.890
Blanca	45	572.290	1.271.051	18,8	238.954	1.271.051
Otros	60,9	23.906	39.240	30,2	11.863	39.240
Total	61,3	7.447.211	12.156.608	32	3.883.993	12.156.608

Fuente: Censo de población y vivienda- INEC

Año: 2001

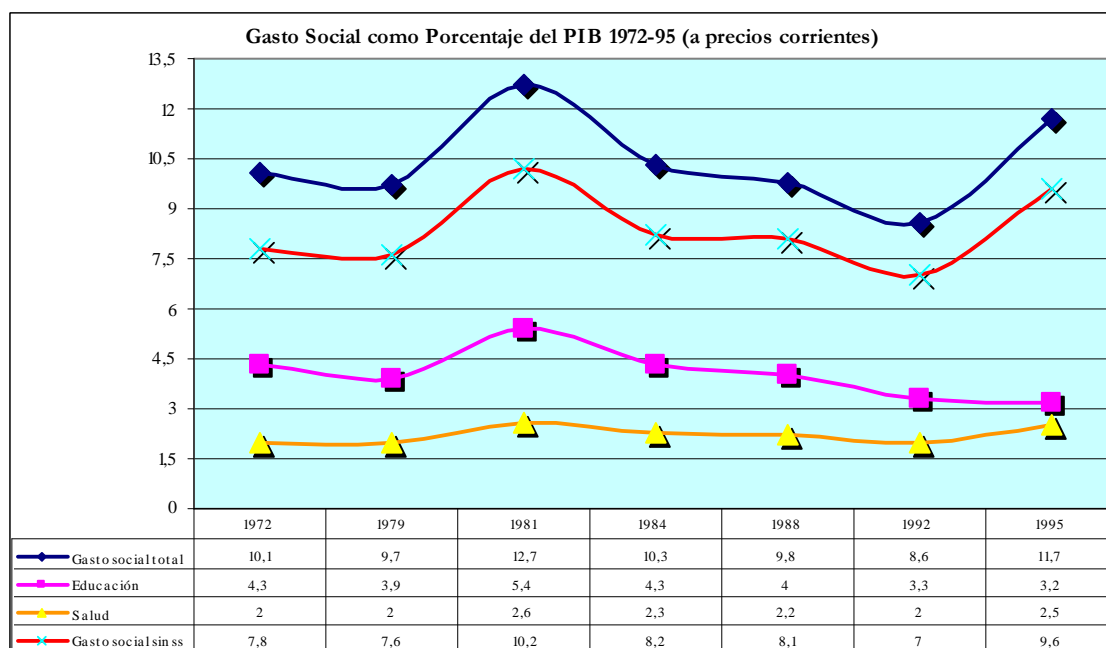
Elaboración: Germán Flores, datos SIISE 2004

Por otro lado, en condición de extrema pobreza o indigencia se encuentra 7 de cada 9 indígenas.

Las deficientes condiciones de salud de amplios sectores de la población (en especial indígena), su elevada morbilidad y mortalidad, las deficiencias nutricionales, altas tasas de mortalidad, desnutrición tienen un efecto negativo sobre la formación de capital humano, la productividad y el

⁵ Se considera "pobre", a una persona, si ésta pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo vivienda, salud, educación y empleo. SIISE 3.5, 2002.

crecimiento de la economía⁶. Por ello al igual que en la educación, la inversión en la salud es otro de los factores que determinan el crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo humano de un país. En ese sentido, si miramos la inversión del gasto social en salud está muy por debajo de las prioridades del gasto social. La línea amarilla es el porcentaje del PIB de la inversión en salud desde 1972 a 1995, como se nota, la tendencia de inversión no ha superado el 2%, (ver, grafico siguiente)⁷.



Los datos relacionados con la educación, el analfabetismo, la tasa de escolaridad y el acceso a la educación dan cuenta de la situación en la que se encuentra la educación en un País. En cuanto al primero, si bien con relación a los países de América Latina⁸, Ecuador tiene una tasa baja, es decir 9%, este porcentaje no refleja por ejemplo el 28%⁹ de analfabetismo que afecta a los pueblos indígenas. Por otro lado, la tasa de escolaridad se ubica en 7 años promedio nacional, mientras que los pueblos indígenas apenas alcanzan a los 3 años. Finalmente, de la población de 12 años y más, el 66,8% ha completado la primaria, quedándose al margen de la educación más del 30%

⁶ Fogel, R, *The Impact of Nutrition on Economic Growth*. Ponencia preparada para la Asociación Internacional de economía de la salud, University of York, England, July 2001. Y, WHO, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva, WHO, 2001.

⁷ Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales, serie gasto de la administración pública; Banco Central del Ecuador, datos de egresos del gobierno Central; base de datos del Ministerio de Economía-UNICEF. Serie ajustada para el estudio: Vos, Rob, Mauricio León y René Ramírez, *Política social y tendencia en el gasto social: Ecuador 1970-2002*, Informe N.1 ISS-SIISE, Quito, 2002.

⁸ Por ejemplo, el analfabetismo en América Latina (1997) para la población de 15 años y más, tenemos: Argentina 3,5%; Bolivia, 16,4%; Brasil, 16%; Chile, 4,8%; Colombia, 9,1%; Ecuador, 9,3%. UNESCO, 1999.

⁹ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, *Encuesta INEC 2001, 2004*

de la población, frente al 22,1% de la población de 18 años y más, con secundaria completa, culminando la instrucción superior el 18,1% de la población de 24 años y más, sin embargo solo el 6,4% obtiene el título profesional¹⁰. Existen más personas analfabetas que personas con título universitario: mientras 6 de cada 100 ecuatorianos y ecuatorianas han conseguido un título universitario, 9 de cada 100 son analfabetas.

Visto así, 6 de cada 10 ecuatorianos y ecuatorianas han culminado la primaria. Pero la mayor dificultad se presenta en la secundaria en el que 8 de cada 10 no asisten a la secundaria. De los alumnos y alumnas matriculadas en pre-primaria, primaria y ciclo básico, el 34% pertenece a las áreas rurales y el restante 66% corresponde a la zona urbana. 9 de cada 10 niños, niñas y adolescentes matriculados en la zona rural pertenecen al sistema hispano y 1 de cada 10 pertenece al sistema intercultural bilingüe.

En este marco, la década de los noventa constituyó un período en el que se aplicaron diversos programas de ajuste estructural que tuvieron efectos negativos en la inversión pública y el gasto social. Varios estudios efectuados al respecto mencionan que el gasto social cayó de 12,1% del PIB a principios de los ochenta, a 5,2% en 1995, es decir, una caída de más del 50%, situación poco adecuada para lograr resultados positivos en el combate a la pobreza, obtener efectos redistributivos de la inversión social y dotar de recursos indispensables para elevar la calidad de vida de la población.

Los datos anteriores muestran los niveles de exclusión que se encuentra gran parte de la población, en especial los pueblos indígenas, así como la necesidad imperiosa de que se establezcan formalmente espacios de consenso entre Estado-Pueblos Indígenas, para la construcción de acuerdos de políticas públicas que permitan superar los niveles de exclusión y se abran caminos hacia la equidad e igualdad social.

¹⁰ En nivel preescolar o pre-primaria esta destinado a niños y niñas de entre 4 y 5 años de edad y asisten a guarderías o parvularios, prekindergarten, kinder o jardín de infantes. El nivel primario comprende 6 grados y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 6 años de edad. El nivel secundaria o media comprende 6 cursos y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 12 años de edad. El nivel superior considera estudios superiores universitarios y no universitarios. Si bien no hay normas específicas, el ingreso al nivel superior debe realizarse una vez concluida la enseñanza secundaria, es decir a los 18 años de edad. Se asume una duración de los estudios de 6 años.

En la última Constitución del año 1998 se aprobó la enseñanza básica que comprende 10 años de educación que equivale al nivel pre-primario, primario y los tres primeros años de educación media del anterior sistema. SIISE, 3.5, 2002.

Frente a esta realidad, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas¹¹, preocupado por la situación de las Nacionalidades y Pueblos, ha visto necesario iniciar un proceso hacia la construcción colectiva de políticas públicas orientadas hacia los pueblos indígenas que conste de dos procesos continuos. El primero, mediante talleres nacionales sectoriales, se abordan temas de la agenda indígena, obteniendo insumos que permitan diseñar lineamientos de políticas públicas propuestas desde los pueblos indígenas, y en segundo lugar; diseñar propuestas de políticas públicas, pertinentes culturalmente y con enfoque de derechos colectivos, en un proceso de dialogo y acuerdos con todos los actores sociales, políticos y estatales.

En este marco, se inició organizando el Seminario Nacional Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI, para lo cual se realizaron alianzas estratégicas mediante la firma de convenios interinstitucionales que permitan y garanticen el éxito del proceso, entendiéndolo como el primer paso para la formulación de políticas públicas.

El 16 de agosto del 2006, se firma el convenio de cooperación interinstitucional entre la Secretaría Técnica del Frente Social - STFS, la Fundación Konrad Adenauer - KAS, y la Escuela de Gobierno, con el propósito de promover un proceso participativo para la construcción de Políticas Públicas y contribuir al desarrollo sustentable de este sector. Del mismo modo, el 5 de septiembre del 2006, en el mismo marco firman otro convenio entre la Secretaría Nacional de los Objetivos del Desarrollo de las Metas del Milenio - SODEM, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE y la Escuela de Gobierno. Y finalmente, en la misma fecha firman el convenio entre la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Estas alianzas posibilitaron plantearnos una propuesta de mediano plazo, partiendo de los resultados del Seminario Nacional, lograr un nuevo proceso en la relación pueblos indígenas y Estado, y generar una participación amplia de los pueblos indígenas y delegados gubernamentales para incidir efectivamente en la agenda política nacional.

METODOLOGÍA¹²

¹¹ Organización sin fines de lucro, con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Bienestar Social, MBS, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 01630, del 29 de noviembre del 2002. Sus miembros son: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE; el Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI; la Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales Alternativos; la Corporación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo Local Sostenible y la Interculturalidad, y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana - ECORAE.

¹² Se diseñó la metodología general para los Talleres Sectoriales y para el Seminario Nacional. Además, cada sistematizador elaboró una metodología específica para cada temática. Se anexa la metodología general.

Para lograr una participación cualitativamente adecuada en el seminario nacional se organizaron cinco talleres sectoriales en el que participaron tanto los representantes de los pueblos indígenas como funcionarios del Estado. Se contó, además, con un equipo técnico con un alto compromiso con los pueblos indígenas (especialistas) que garantizó los resultados de sistematización para ser presentados en el Seminario Nacional (ver cuadro siguiente).

Cuadro: Área temática, especialista y lugar y fecha del taller sectorial:

Área Temática	Especialista	Lugar y Fecha del taller
Política Social	Carmen Tene	Riobamba, 14 y 15 de sep.
Políticas de Participación	Víctor Hugo Jijón	Ibarra, 28 y 29 de sep.
Políticas de Desarrollo Económico	José Maigua	Cuenca, 12 y 13 de oct.
Políticas sobre Legislación, Derechos y Administración de Justicia	Bolívar Beltrán	Puyo, 19 y 20 de oct.
Política Internacional y Seguridad Nacional	Guillermo Churuchumbi	Quito, 26 y 27 de oct.

Desde la metodología se definió a los talleres como espacios de reflexión y construcción colectiva que permitan definir y construir lineamientos de políticas públicas de manera participativa con pertinencia cultural y con un enfoque en los derechos colectivos (interculturalidad).

Elementos del Diseño Metodológico

Se definieron como ejes fundamentales del proceso metodológico participativo la:

Conceptualización: Implica reflexión sobre las políticas públicas y las percepciones que el Estado tiene sobre los pueblos indígenas y los pueblos indígenas sobre la políticas y el Estado.

Contextualización: Evidenciar las prácticas y experiencias generadas desde los pueblos indígenas sobre políticas públicas y del Estado.

Concientización: Mediante talleres y grupos de trabajo, los participantes intercambian criterios y acuerdan frente a las necesidades sentidas y a partir de las experiencias locales, y la información nacional, generan lineamientos de políticas públicas.

Proceso de los talleres

Cada uno de los talleres sectoriales se desarrolló en dos días y contó con el acompañamiento de los facilitadores, estos contaron de dos partes:

Primera parte: todos los talleres contaron con la presencia de representantes del gobierno que realizaron una presentación a manera de estado de situación sobre las políticas públicas, acciones emprendidas,

presupuesto e impactos de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas. Además, cabe resaltar que en todos los talleres se tuvo el acompañamiento de un equipo de la Secretaría Técnica del Frente Social - STFS, quienes presentaron el marco conceptual sobre políticas públicas y sociales. Esto permitió que los participantes tengan elementos teóricos para construir y definir las propuestas de lineamientos de políticas públicas.

El primer día se lo dedicó a las presentaciones de las ponencias tanto de los representantes del Estado, como de las experiencias (prácticas) e iniciativas de las organizaciones e instituciones indígenas.

Segunda Parte: consto de tres momentos:

Momento uno: recopilación de las experiencias, prácticas y demandas de los pueblos indígenas sobre políticas públicas.

Momento dos: Se abrió un espacio de debate en el que se visualizaron las percepciones y visiones de las presentaciones tanto del Estado como de las experiencias de los pueblos indígenas. Percepciones que permitieron visualizar los **canales** entre demanda y oferta de las políticas.

Momento tres: en los trabajos grupales los participantes generaron propuestas-lineamientos de políticas para la construcción de una agenda nacional de políticas públicas a ser presentado al Estado como acciones inmediatas. Para los trabajos en grupos, cada facilitador elaboró preguntas guías, que permitieron orientar las deliberaciones.

Para todos los talleres se diseñó una matriz para que la reflexión no se disperse y se obtengan los productos esperados. Los temas fueron harto complejos tanto por la falta de información y conocimiento en la formulación de políticas públicas. Los participantes establecieron prioridades, aunque generalmente tendieron a dilatar el tratamiento de cada punto. (Matriz).

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	Actores Involucrados (por niveles)

Proceso de selección de participantes

Los facilitadores de los talleres sectoriales, como especialista en pueblos indígenas y en el tema que abordaron, contribuyeron también a definir la lista de invitados y los ponentes para las diferentes temáticas. La lista definitiva de participantes y ponentes fue consensuado por la Escuela de Gobierno, la Secretaría Técnica del Frente Social - STFS, la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - SODEM, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, y el Consejo de

Nacionalidades y Pueblos del Ecuador- CODENPE, poniendo énfasis en que los participantes deben ser representantes de los diversos sectores sociales indígenas especialmente vinculados a las áreas temáticas que se analizaban en los talleres, líderes de base, entidades indígenas o no que estén trabajando los temas y dirigentes nacionales y regionales.

Los talleres contaron con un total de 175 participantes en los cinco talleres, de los cuales 122 fueron hombres y 53 mujeres, representantes de diferentes provincias del país. Del mismo modo, el equipo que se movilizó a todos los talleres fue alrededor de 12 representantes, denominados grupo Staff (ver Anexo 3).

El Seminario Nacional se desarrolló en la Universidad Andina Simón Bolívar, se cumplió con la agenda programática (ver anexo 2), y contó con 183 participantes (ver anexo 4).

La experiencia acumulada de este primer proceso, ha generado grandes expectativas a las organizaciones indígenas provinciales, regionales y nacionales, instituciones (tanto públicas como privadas) y público en general. Ante esta expectativa, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, ha asumido el compromiso de continuar con este proceso, que implica el diseño de las políticas públicas pertinentes culturalmente y con enfoque de derechos colectivos.

Este libro, quiere ser un aporte e instrumento al debate y al análisis de las políticas públicas, por ello, contiene los resultados de los cinco talleres sectoriales, así como, varias ponencias que hemos seleccionado y que permiten entender el mundo de las políticas.

Finalmente, un libro que ha sido fruto de varios encuentros, reuniones y reflexiones, muestra claramente que es un esfuerzo colectivo tanto de personas como de instituciones. Las instituciones que apoyaron este proceso como es la Fundación Konrad Adenauer, que desde el inicio brindó su apoyo incondicional a todo el proceso, así como la Secretaría Técnica del Frente Social, la Secretaría Nacional de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. El esfuerzo de estas instituciones y de las personas que la componen, se involucraron con mucho afán en el proceso del Seminario Nacional, A todos ellos, mil gracias.

Primer día

Ponencias y Presentación de Resultados

Discursos Inaugurales

Intervención

Presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Pública

Luis Maldonado Ruiz

La mayoría de estudiosos coinciden en señalar que los años 80 del siglo pasado, fueron los años en que se estructuró definitivamente el movimiento indígena como expresión política de las entidades históricas, culturales y territoriales originarias existentes en el país. En ese entonces también el Estado abrió un espacio para definir políticas con respecto a este emergente sector social, organizando el Seminario "Política Estatal y Población Indígena", cuyo objetivo fue "establecer pautas de tratamiento estatal más ajustadas a los intereses populares" y que se constituya en "el punto de partida para el establecimiento de una política coherente, sólida e integral de atención a los sectores indígenas del país" dirigido a las instituciones estatales y con participación de representantes de los pueblos indígenas en calidad de invitados.

En esa ocasión, la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas adscrita al Ministerio de Bienestar Social, asumió la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de las importantes recomendaciones alcanzadas en aquel Seminario.

Han pasado 22 años y hay que destacar que desde esa memorable ocasión no se ha vuelto a realizar actividad alguna para tratar sobre las políticas públicas, lo que evidencia de parte del Estado, la despreocupación secular sobre el tema.

Desde los 80 afortunadamente la situación a cambiado, por un lado, la visión indigenista del Estado ha sido sustituida por una visión que se contiene en la constitución del 98, en el que se reconoce a los pueblos indígenas autodefinidos como Nacionalidades. Se incluyen los Derechos Colectivos. Las políticas públicas en relación a los pueblos indígenas se han ampliado a diversos sectores del Estado en la medida de las demandas y accionar político del movimiento indígena. Se han creado instituciones especializadas en asuntos indígenas con participación de sus representantes, para su atención.

Por otro lado, el movimiento indígena se ha convertido en un actor político nacional, con gran capacidad de incidencia política. Su presencia no se limita a ciertos niveles tradicionales de la actividad productiva, territorial y cultural, identificada especialmente con el sector rural. Son dos décadas de una

presencia protagónica en el escenario político nacional, con importantes logros en los espacios de representación en los gobiernos locales y en el nivel nacional. Sin embargo, parece ser que la situación de exclusión social y de pobreza de los pueblos indígenas según los indicadores sociales del mismo Estado reflejan claramente que esta situación no ha cambiado sustancialmente, las desigualdades se mantienen y podemos decir como hace más de dos décadas que los indígenas siguen siendo "los más pobres entre los pobres".

Consideramos que esta situación, tomando en cuenta las razones estructurales de dominación, también obedece a que las políticas públicas no han sido elaboradas de manera consensuada con la sociedad, ni se han establecido mecanismos claros de seguimiento adecuado.

Por ello proponemos que las políticas públicas para los pueblos indígenas deben ser diseñadas mediante un proceso de consultas y consensos con los pueblos indígenas; deben contar con un soporte jurídico apropiado que le de proyección de largo plazo, debe contar con una institucionalidad que le permita su operatividad y contar con los recursos necesarios para su realización. Además, debe contar con un sistema de seguimiento permanente y control social.

Con estas perspectivas la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, entidad corporativa constituida por organizaciones sociales, gobiernos locales, ONGs., ha considerado organizar este Seminario Nacional, con la finalidad de conocer y compilar las políticas públicas del Estado, en cuanto a su contenido, los planes, programas o proyectos que se ejecutan, los recursos que se han destinado y los impactos que estos han tenido. También socializar los planteamientos que los pueblos indígenas han formulado al respecto, para lo cual hemos organizado 5 talleres sectoriales (política social, política económica, política derechos, política sobre participación y política internacional y seguridad nacional), en el que hemos invitado a los representantes del Estado y los pueblos indígenas los primeros para que informen y los segundos para que compartan sus opiniones y se formulen de manera colectiva lineamientos de políticas públicas.

Pretendemos con este Seminario, abrir un espacio desde la sociedad civil, de forma permanente, para tratar las políticas públicas para pueblos indígenas, definir una agenda prioritaria de políticas públicas, las mismas que deben ser elaboradas en el futuro inmediato de manera participativa y para su seguimiento se requiere constituir un observatorio de políticas públicas para los pueblos indígenas integrada de manera amplia por los actores, de tal forma que podamos evaluar y realizar observaciones para su adecuada aplicación.

El Seminario tendrá dos momentos. Primero, contaremos con conferencias magistrales de destacadas personalidades al nivel nacional e internacional para que nos ubicaran en el contexto en el que se debe desarrollar estas

políticas. Segundo, se desarrollarán en los 2 días 5 mesas temáticas en las que participaran como expositores los delegados de los talleres preparatorios y los representantes del Estado. Paralelamente, se instalará una mesa de concertación para elaborar la agenda prioritaria de políticas públicas, la misma que al final del Seminario nos presentará sus conclusiones.

Esperamos que este esfuerzo colectivo realizado por la CONAIE, la Fundación Konrad Adenauer, el CODENPE, la SODEN, la Secretaría Técnica del Frente Social y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, contribuya a la construcción de la sociedad intercultural que todos hemos demandado y a definir objetivos de largo plazo que tanta necesidad tiene el país en procura de construir entre todos el Estado Plurinacional.

Quiero agradecer públicamente a las entidades co-organizadoras y auspiciantes de este seminario y muy especialmente a ustedes participantes de este seminario, porque con su interés y preocupación demuestran que la sociedad ecuatoriana y muy particularmente los pueblos indígenas siguen empeñados y comprometidos con el país y con el afán de alcanzar mejores condiciones de vida de todos los ecuatorianos y esta es posible construyendo una democracia intercultural.

Intervención

Representante de la Fundación Konrad Adenauer

Helga Rothfritz

Es muy grato para mí, dirigirme a todos ustedes y darles la bienvenida al Seminario Nacional Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del siglo XXI.

Quiero expresar, mi especial reconocimiento a todos los miembros de la mesa directiva, a los expositores, a la CONAIE, CODENPE y SODEM por haber aceptado la invitación que les hicieramos la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, la Secretaría Técnica del Frente Social y la Fundación Konrad Adenauer, para debatir un tema tan complejo, importante y que requiere de acciones inmediatas, como son las políticas públicas de los pueblos indígenas.

Sin duda, el camino recorrido por los pueblos indígenas en el Ecuador constituye un interesante proceso en la región. A partir de 1990, el movimiento indígena sitúa en el debate público sus problemas y demandas y logra importantes avances como la inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la constitución ecuatoriana, vigentes desde 1998, que definió un nuevo tipo de relación con el Estado y la apertura de mayores espacios de participación y representación política nacional e internacional.

Sin embargo, los esfuerzos y mecanismos para formular políticas públicas no han sido suficientes, ni sistemáticos, por lo que los pueblos indígenas no han superado la situación de exclusión y pobreza.

Siendo la línea de trabajo de la Fundación Konrad Adenauer en el Ecuador, desde hace ya 40 años, la contribución a la pluralidad y estabilidad del sistema político, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y jurídico-estatales y el fomento de un orden económico y social aceptable, nos pareció pertinente apoyar esta iniciativa de suma importancia para el desarrollo de la democracia.

Esta iniciativa está integrada al Programa de Participación Indígena en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, creado en el 2005, con sede en Lima y que coordina proyectos regionales de capacitación y asesoría, que incluyen a Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala y México.

Nuestros objetivos son la integración de la población indígena al proceso nacional de democratización, mediante el fortalecimiento de su participación en los procesos políticos; el aumento de la representación política a nivel comunal y nacional; la cogestión en el desarrollo comunal; la capacitación política y administrativa y el establecimiento de lazos entre los partidos políticos y los grupos indígenas.

Bajo estas premisas, hemos venido trabajando desde el mes de septiembre en cinco talleres temáticos y varias reuniones de trabajo, que han permitido conocer y plantear políticas públicas de manera participativa, de acuerdo a las necesidades y experiencias de las nacionalidades y pueblos indígenas con la interlocución de autoridades locales y funcionarios de la Secretaría Técnica del Frente Social, como representantes del gobierno nacional.

En este marco, el Seminario Nacional, al que hoy asistimos, tiene la finalidad de conocer de forma sistematizada los avances, limitaciones y perspectivas de las políticas públicas planteadas desde los pueblos indígenas, para presentarlas a las nuevas autoridades que iniciarán su gobierno a partir de enero de 2007 y comprometer su inclusión en la Agenda Nacional de Políticas Públicas.

Este trabajo constituye el inicio de un proceso, a mediano plazo, al cual nos estamos comprometiendo para hacer su seguimiento y al cual le estamos apostando para conseguir que la sociedad en su conjunto establezca líneas de acción que permitan el diseño de proyectos nacionales capaces de articular a los sectores que han permanecido secularmente marginados, favorecer su participación y permitir su desarrollo integral y sustentable.

Intervención

Ministro de Bienestar Social

Dr. Rubén Barberán T.

Ecuador no tiene una política unificada de desarrollo social, donde los diferentes programas y proyectos tiendan a converger alrededor de objetivos compartidos. Nadie le ha preguntado al Ecuador en que tipo de sociedad quiere vivir su población. Lo que observamos en el escenario público es una combinación de enfoques, perspectivas y tiempos.

Es por ello que, desde el Ministerio de Bienestar Social hemos considerado que las políticas públicas deben partir de un diagnóstico crítico y participativo de la situación, lo que ha provocado un diálogo, como el que ustedes han mantenido en estos últimos meses, para la definición de una agenda de prioridades y que involucra la formulación de normas, el financiamiento de actividades y la provisión de bienes y servicios. Se ha tornado necesario que arribemos a una definición de un conjunto de objetivos, regulaciones, mecanismos y entidades por medio de las cuales nos dirigiremos a crear oportunidades y a fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social.

En la geografía de la pobreza y la marginalidad en Ecuador, son los pueblos indígenas quienes tienen su expresión más cruda, pues en sus territorios se observan los peores niveles de pobreza y exclusión en Ecuador. Los niños y las mujeres indígenas se mueren primero en el Ecuador. Hay una enorme incapacidad de pensar las políticas públicas "desde" los pueblos indígenas. Todo parece ser una concesión, una dádiva y no un reconocimiento.

En el Ministerio de Bienestar Social estamos convencidos de que las políticas públicas sociales que implementa el Estado, deben ser una alternativa estructural que incluya a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, que estén dirigidas a crear un crecimiento pro-pobre y a que tengamos una mirada de los pueblos indígenas que no se encuentre contaminada por la indiferencia, la desvalorización, la inferioridad, los pueblos indígenas del presente continúan sufriendo el efecto de las relaciones de racismo, exclusión, discriminación y explotación, aunque modificadas.

Y es que cuando se habla sobre políticas públicas desde el Estado, debemos pensar en una visión compartida por todos, de tal forma que nuestra población vulnerable continúe siendo actor en los procesos de toma de decisiones estratégicas.

Por ello estamos convencidos que una verdadera democracia buscará, mediante el consenso, decidir para todos, donde existan modelos de una administración más participativa, descentralizada, horizontal y con menos

intervención de los partidos. La cuestión de la autonomía de los pueblos indígenas está en el centro de esta transición. No se trata de crear un Estado dentro de otro Estado, sino de diseñar modalidades sostenibles para proteger los derechos culturales y colectivos de los pueblos indígenas. Hay toda una lucha colocada por el movimiento social para asumir la diversidad cultural y el pluralismo de valores, sin que ello se traduzca en mayor desigualdad. Pero en el inconsciente colectivo de la elite ecuatoriana sigue viviendo un colonizador que reproduce una dura servidumbre. Se rechaza al indígena de adentro y se busca una identificación emuladora con lo extranjero.

Una política pública deberá procurar promover la inclusión de las personas y los grupos sociales a la vida social, económica, política e institucional.

La inclusión social es un acto de justicia y la política social que la concreta se refiere a la superación de las desigualdades y las discriminaciones, por lo que existe un llamado a la redistribución y al reconocimiento de las diferencias.

La política de desarrollo social deberá forjarse en el crisol de la diferencia y la diversidad cultural de pueblos y nacionalidades que incorporan varios significados del desarrollo, prácticas, tradiciones y sentidos de pertenencia. La comunicación intercultural es fundamental para aproximar a los pueblos, para facilitar las transacciones y los consensos, y con ello conquistar el desarrollo humano, cosechando la cohesión social.

Finalmente, considero que podemos concluir esta presentación con un par de argumentos fundamentales. La política pública es pública porque es de todos. Ciertamente. Pero todos somos diferentes y en democracia las decisiones políticas no deben ser la prerrogativa exclusiva de unos pocos. Es posible influir en las decisiones sobre políticas públicas por medio de los partidos políticos y las elecciones. Pero los pueblos indígenas no pueden confiar solamente en estos medios para promover respuestas a sus demandas legítimas. Hay necesidad de crear instancias de diálogo donde la concertación sea vista como mediación de intereses y partes. No se debe permitir que se bloquee la participación y que se impida que las demandas del pueblo indígena se hagan presentes en la agenda pública y tomen visibilidad.

El otro asunto tiene que ver con la obligatoriedad. Las políticas públicas se formulan para causar beneficios y crear bienestar y para resolver problemas urgentes. No pueden quedar bajo la discrecionalidad de las autoridades de turno. Por lo que es necesario la veeduría, la evaluación, el control social ciudadano. La participación, entonces, no se limita a influir en la agenda y en la decisión, sino a vigilar el cumplimiento de lo acordado, de lo pactado.

En democracia la formulación de la política pública posibilita una distribución más equitativa del poder. Debemos prepararnos para escoger la mejor política pública posible, para saber seleccionar entre alternativas, para saber reconocer las demagogias, para olfatear el sentido político de la oportunidad. Todo va a depender de la forma como los pueblos indígenas hagan su política

y luchen por la construcción de un nuevo acuerdo social. En este marco, auguro éxitos con los resultados de este proceso, e inauguramos este Seminario Nacional Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI.

Conferencia Magistral

Reflexiones sobre las Políticas Indígenas Públicas en el Ecuador

Ruth Moya¹³

Debo empezar con la afirmación de que sin la emergencia del movimiento indígena en América Latina y en el Ecuador en particular, ninguna de las deliberaciones que convocan este seminario podría tener lugar como forma de interpelación a la naturaleza de las relaciones sociales y al carácter del Estado.

La existencia de la Constitución de 1998 que consagra los derechos colectivos, es, a la luz de cualquier análisis, el triunfo de una visión de la política que reconoce la diversidad sobre las otras visiones de la sociedad nacional, éstas últimas construidas y hegemónicas desde la aceptación de las bondades del sujeto individual como fin último de los esfuerzos sociales, económicos o culturales de la "nación".

Demás está decir que esa visión liberal de ciudadanía, que emerge desde antes de la independencia y se consolida de manera privilegiada en la república temprana, apela a la bondad y a la universalidad del modelo de sociedad y de ciudadanía que, ideológicamente se oferta y se brinda como bien posible y deseable del desarrollo social, económico, cultural y del nuevo orden moral - como los derechos de libertad e igualdad y algunos de los derechos universales, negando, en el caso de Ecuador, el contexto de la diversidad.

Es preciso decantar, sin embargo y al menos en parte, estos supuestos liberales: la ciudadanía ecuatoriana se sustenta en la realidad, no en el imaginario, en torno a la brutal negación del ser indígena, como "beneficiario" posible de esta ciudadanía en tanto que derecho, de modo que, los procesos de las "libertades" sociales, económicas, culturales, van a girar, del lado político y económico en torno de los intereses de acumulación de capital de las clases políticas gobernantes y, del lado cultural, de la ideología de la "ecuatorianidad" que se admite como el paradigma social y, en consecuencia económico, político, moral.

No cabe aquí ningún olvido: los procesos de acumulación en la república temprana se sustentan en el sistema hacendatario o en el de la plantación, o en lo que es lo mismo, en la enajenación de la fuerza de trabajo indígena y campesina.

En otras palabras, la ideología liberal propone y disemina el ideario de lo "que se debe asumir" como "bien moral" para el conjunto de la sociedad

¹³ Ecuatoriana, Doctora en Lingüística, ha trabajado en temas de Derechos Indígenas y Educación Bilingüe (Adultos, Básica y formación docente), así como, Políticas públicas para la educación y la cultura.

nacional, aunque, las prácticas del liberalismo van a excluir, hasta 1978, la participación indígena en la vida política pública. Recuérdese que solo a partir de ese año es reconocido el voto de los analfabetos. Demás esta decir que, tal práctica política negaba, en los hechos, la participación política del conjunto social en la vida social, pese al carácter universalista de los beneficios provocados por el ejercicio individual de las libertades.

Con la emergencia del movimiento indígena ecuatoriano, diría que pasa a ser objeto de observación el modelo liberal de estado nación, y la naturaleza misma de las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas amparadas por el Estado. Por primera vez en la historia nacional, no como una concesión de las clases políticas, sino como una demanda de los pueblos indígenas y de los sectores populares, se ponen en cuestión los mecanismos de exclusión, segregación y racismo que impiden el ejercicio tanto de los derechos individuales como de los derechos colectivos.

La trayectoria de las alianzas indígenas con los sectores campesinos especialmente, pero no exclusivamente, hace que las demandas mismas se ubiquen en una perspectiva ética hasta entonces desconocida, de modo que la misma exclusión se convierte en algo inmoral aun para algunos representantes del pensamiento liberal, dispuestos a ceder algunos espacios.

Es decir, lo que ocurre con la emergencia indígena es la constitución de un apelo fundamental a la naturaleza de las relaciones sociales cobijadas por el Estado Nación. El reconocimiento social de que la exclusión, la marginación, la intolerancia, la superposición de los valores, de las prácticas y de las costumbres no indígenas sobre las peculiaridades culturales, los valores morales, las costumbres, etc., el desconocimiento de los derechos colectivos e individuales de los indígenas son intrínsecamente antiéticas e impiden la constitución real de la nación, a pesar de la existencia del estado nación.

La diversidad en sí misma, a lo largo de la historia nacional, ha sido objeto de flujos y reflujos ideológicos. La existencia del "derecho de indios" en la república de indios es la otra cara de una misma moneda: la república de blancos, donde la "república de blancos" es en sí misma el fin último, el paradigma de vida, de bienestar, de libertad. La asunción de tal coexistencia sin embargo no invalida para nada, y por el contrario acrecienta el valor universalista de los derechos de los blancos, de su modelo de sociedad, de su modelo de desarrollo económico, de un sistema de valores intrínsecamente asumido como de validez universal. Axial la república de indios y sus derechos es tolerada en tanto que mal necesario para consolidar la hegemonía de las élites que desde siempre han constituido la clase política.

La ruptura ideológica a partir de la emergencia indígena radica, creo, en dos cosas esenciales: por un lado, en la creación de un nuevo discurso que impugna la supuesta racionalidad, universalidad y ética del gobierno "etnocrático" de blancos, y por otro, en la creación de diálogos e

interacciones sociales con el mundo mestizo que se adhiere a la propuesta indígena.

Cuáles son los factores esenciales para que ocurra una alianza tácita – o explícita - entre sectores sociales indígenas y sectores sociales que aspiran a la representación de lo nacional popular? Cuáles son los hechos para que tal impugnación acerca de la naturaleza de la sociedad nacional no solo tenga lugar como fenómeno político sino que, además, adquiera una creciente legitimidad moral? Cuál es el nudo de estas alianzas que permiten la intersección y la capacidad de representación de los intereses indígenas y de los intereses sociales aprehendidos como intereses rigurosamente nacionales, esto es, representativos del conjunto de los intereses sociales?.

Hay sin duda varias respuestas a estas preguntas pero a mi me parece de sumo interés el reconocimiento de la ampliación real de los procesos de democracia social, en los que interviene toda la sociedad, y no solamente los movimientos indígenas y, sobre todo no solamente los movimientos indígenas en soledad. Pero hay algo aun más importante: los movimientos sociales indígenas apuntalan su crítica no solamente al carácter de la exclusión étnica sino al carácter de la exclusión social en general, terreno donde pueden encontrarse los atisbos emocionales y conceptuales para las alianzas. La propia crisis social, económica y política de la sociedad ecuatoriana y que arranca desde los ochenta y se profundiza a fines de siglo, en buena parte es la causa, no deseada ni esperada, para esa apertura entre sujetos sociales diversos culturalmente, pero aunados por la exclusión, la pobreza, la falta de empleo, la falta de fe en las capacidades de conducción de las clases políticas, la incertidumbre en la naturaleza del devenir o lo que es peor, la intuición de que lo que viene empeorará las cosas.

Una discusión - lamentablemente abandonada - es aquella que tiene relación con los intereses étnicos y los intereses de clase, y las posibilidades que en el escenario político real tales reflexiones pueden tener repercusiones y consecuencias prácticas.

Vale decir que para mí, las consecuencias prácticas se traducen en las posibilidades de decantar los intereses étnicos y los intereses nacionales no como cuestiones opuestas sino como necesariamente complementarias y representativas de lo que llamo el interés nacional.

Evidentemente mi concepto de "interés nacional" está lejos de parecerse a lo que el pensamiento liberal o neoliberal entiende por "interés nacional", puesto que, desde esta última postura, el equivalente de interés nacional es todo aquello que convenga a la expansión del capital. Y como dicen los liberales y los neoliberales nada hay más asustadizo que un millón de dólares, vale decir, el capital, de modo que, todo aquello a lo que le atribuya los rasgos de impugnar las condiciones en las que se reproduce el capital según estos últimos es precisamente "antinacional".

Pero volvamos al tema de la diversidad. Yo creo que en el Ecuador, y en el resto de América Latina, se ha pasado por distintos tramos ideológicos para asumir la diversidad. Hay una fase de asunción ingenua de la diversidad y una fase propositiva en torno a la construcción de un nuevo orden social desde el reconocimiento de la misma diversidad.

Aunque de pronto es innecesario, no deja de ser útil aclarar que en esta fase ingenua de la admisión de la diversidad es también una fase llena de malas intenciones no explícitas pero siempre presentes, pues la aceptación de la diversidad apenas implica el reconocimiento tolerante de los diversos, siempre que sigan desiguales, pero para nada implica el reconocimiento de las condiciones de exclusión, discriminación, supremacía étnica, etc. más aún esta diversidad es concebida como si fuera armónica y ausente de conflictos. Este tipo de diversidad le ha sido necesaria a la cohesión política de las clases gobernantes. Los indios arqueológicos, los negros con su danza y su música, por ejemplo, siempre han sido bien vistos y bien representados en el ideario liberal de trasfondo romántico. Piénsese por ejemplo en los museos, en las monedas nacionales, en los nombres de los batallones de los ejércitos, en los topónimos, en los conceptos y expresiones del folclor nacional, etc. y siempre se encontrarán figuras indígenas o negras de las cuales siempre pueden estar orgullosos los pensadores liberales, porque esos símbolos desapropiados y cooptados en nada contradicen el interés fundamental de las clases políticas a favor de la expansión del capital.

En esta fase de asunción ingenua de la diversidad no se deslinda para nada la naturaleza del conflicto social y aún las elites pueden hacer concesiones en torno a la existencia de las fronteras culturales. Fronteras culturales apacibles, coexistentes y anodinas. No puede suponerse otra cosa sino que si el modo de vida, los conceptos de bienestar, los conceptos de desarrollo económico o político, de cultura, etc. son buenos para las clases dirigentes, son necesariamente buenos para el resto de la sociedad, incluidos los sectores sociales diversos, que, entre otras cosas no son vistos ni percibidos como sujetos sociales y menos aún como sujetos sociales deliberantes y propositivos.

La diversidad como eje de conflictos y como resultado de las relaciones coloniales y neocoloniales solo ha sido esgrimida por las organizaciones y por los pensadores más lucidos del movimiento indígena y su característica más importante es que estas ideas están expuestas desde el interés étnico y popular. Esta interpretación distinta de la sociedad nacional encierra en sí misma la posibilidad de enfoques, de opciones y caminos hacia la concepción y la construcción de un nuevo orden social.

Evidentemente esto que acabo de afirmar no significa que *todas* las propuestas indígenas, por proceder de los sectores sociales indígenas sean, necesariamente, conceptualmente adecuadas o infaliblemente éticas. Una presunción de esta naturaleza atribuiría el mismo carácter de infalibilidad histórica al mundo indígena, defecto idéntico al de la presunta infalibilidad y

universalidad de los representantes del capital. Lo que quiero decir es que en el tránsito y desarrollo de las ideas y de las propuestas étnicas también hemos asistido en América Latina a una cierta inocencia del pensamiento indígena, que se atribuye el mismo carácter de universalidad, vale decir de etnocentrismo e intolerancia. Esto es en extremo delicado y peligroso porque en el desarrollo desigual de las fuerzas políticas indígenas también se pueden percibir ejes fundamentalistas que le hacen daño a la comprensión de la magnitud y especificidad de la propia diversidad étnica y cultural, y porque eventualmente pueden situar las contradicciones en el aliado potencial y no en el enemigo principal.

Si bien en estos dos momentos de desarrollo de las nociones de diversidad, caben muchos matices y muchos desarrollos organizativos y políticos, creo que situarnos en este segundo momento resulta útil para poder apreciar los avances y las contradicciones principales en las que nos situamos al ejercer la reflexión sobre la naturaleza y la importancias de las políticas públicas para los pueblos indígenas.

Si se habla de la importancia de configurar políticas públicas para los pueblos indígenas es porque no las ha habido o porque si las ha habido éstas son inadecuadas, o perjudiciales o irrelevantes para el interés indígena. Claro que en la formulación misma del problema hay la sugerencia de buena parte de las respuestas, sin embargo tales supuestos ameritan algunas reflexiones.

1. Un punto que me parece importante es el reconocimiento de que las clases políticas, a lo largo de su autodesignación como representantes del interés de toda la sociedad han manejado a discreción la cuestión de la diversidad, a veces admitiéndola, a veces negándola.

Cuando la diversidad ha sido negada, ésta negación ha asumido distintas formas: la diversidad se ha suprimido legalmente (como en el ejemplo guatemalteco del gobierno de barrios que decreto que todos los mames deberían ser ladinos) a favor de la ciudadanía universal sin dejar espacio a ninguna otra manifestación de la expresión de la diversidad. También ha habido y sigue habiendo la eliminación física directa o indirecta.

Cuando la diversidad ha sido admitida, se han suprimido los conflictos:

- a. Por la "contribución" forzosa de la fuerza de trabajo indígena a la constitución de la nación especialmente en el ámbito económico, (véase el impulso de las formas del concertaje en los países andinos),
- b. Por la fuerza (ocupación militar, colonización, etc.).
- c. Por la negociación, la misma que ha ocurrido y solo puede ocurrir en los propios términos del Estado Nación representado por la etnocracia mestiza.

Estos casos de negación o admisión de la diversidad no existen en estado de "pureza" pues a lo largo de la historia abundan los ejemplos de la complementariedad e intencionalidad de estas estrategias.

2. Es preciso reflexionar, que por si misma la admisión de la diversidad no implica reconocer la naturaleza colonial y enajenada en la que tal diversidad ocurre, porque el mismo pensamiento liberal o neoliberal puede admitir y reconocer sin problemas tal diversidad. El punto esencial aquí es que tal reconocimiento de la diversidad lo es en su condición de diversidad enajenada, o de diversidad "colonizada" como la llama Díaz Polanco, esto es, de la diversidad al servicio de la preeminencia y valoración absoluta de las relaciones neocoloniales.

3. Es de interés fundamental el reconocer que la diversidad en si misma no es coyuntural sino constitutiva de las sociedades pluriétnicas, por lo tanto, la diversidad no es ni transitoria ni aleatoria y que en las sociedades colonizadas la diversidad implica distintos niveles de conflicto y por tanto de alianzas. Que los conflictos van de lo local, a lo regional, lo nacional y lo internacional. Y lo más importante, lo local no es lo necesariamente circunscrito a espacios locales, lo aparentemente local tiene su máxima expresión de conflicto en lo internacional como ocurre con el caso de la biodiversidad o la extracción de los recursos naturales renovables o no renovables de áreas culturales aisladas y de pueblos originarios con poco peso poblacional, o en general todo aquello vinculado con la producción y la gestión del conocimiento indígena.

4. La diversidad aunque constitutiva de las sociedades pluriétnicas no es de naturaleza inmanente. La diversidad no es autoexplicativa, sino que se explica por la historia y en la historia, por lo mismo es dinámica. Los sujetos de la diversidad pueden transformar esa diversidad de manera propositiva y selectiva. Tanto más propositiva y selectiva será esa dinámica de cambio, cuanto más expuesta a posibilidades de autoafirmación y autodeterminación y cuanto más comprensiva del conjunto de diversidades y de alianzas necesarias para el bienestar general, desde el interés de los sujetos mismos de la diversidad excluida.

5. La diversidad social excluida, es decir, la de los sujetos sociales colectivos excluidos como la contrapartida de los sujetos sociales que definen y legitiman la exclusión y otras formas de la opresión, de descalificación, etc. los responsables de la exclusión definen las relaciones de dominación y dan lugar a la "diversidad colonizada".

6. Debe reflexionarse que la misma "diversidad colonizada" da lugar a la admisión, reconocimiento y valoración individual y colectiva de las bondades de los modos de vida propuestos por el sistema neoliberal. Ya se sabe que para eso existen los aparatos de reproducción ideológica y que los efectos de los mismos no siempre son reconocidos o reconocibles por los sujetos precisamente porque están enajenados y porque no siempre es fácil descifrar los contenidos y las formas que propician la enajenación. No es extraño que pensadores indígenas aboguen por esta ideología, dando por sentado que los modos de vida, de las relaciones de las personas con la naturaleza, de las relaciones y las condiciones de acceso a los bienes, las tecnologías y el capital, propuestos por el modelo socio económico capitalista son "buenos"

tanto para los individuos, como para las familias, las comunidades e incluso los pueblos y las civilizaciones. Así mismo, desde esta diversidad colonizada pueden darse formas de negociación y de interlocución con expresiones pseudo democráticas pero con un sentido de subordinación a la expansión del capital y del mercado en relaciones de carácter colonial.

7. Es en el terreno de la negociación donde se encuentran las posibilidades de consolidar el modelo de sociedad prevaleciente y asumido como si tuviera validez universal o de rescatar espacios de ampliación de la democracia y de ampliación del interés social, pues por definición en la negociación se acuerdan y se disputan los rasgos esenciales de las políticas. Este es también el terreno de las alianzas coyunturales o de las alianzas estratégicas, no en el sentido neoliberal de alianzas necesarias para que prevalezca el modelo de sociedad y de economía, sino estratégicas para que cambie el modelo de sociedad.

a. En los casos de negociación coyuntural, esta puede ocurrir tendiendo puentes con los partidos, con las formas de gobierno local, con la inserción en el propio gobierno local. La mera inserción en lo local no implica recambio de la naturaleza de las relaciones sociales. Antes bien, puede afirmar los circuitos y las estructuras de poder hegemónico, los cacicazgos, las formas nepóticas de administrar el poder y los recursos, la reproducción e invención de nuevas formas populistas y clientelares.

Cuando la negociación es de carácter coyuntural a menudo visiona los resultados en el corto plazo, que generalmente coinciden con los tiempos de los gobiernos.

b- Cuando la negociación pretende tener un carácter estratégico generalmente se piensa en el mediano y largo plazo, sobrepasa los momentos de los gobiernos y busca que atañe a la reconstitución de una institucionalidad deseable para el conjunto de la sociedad, en un proceso de discusión y enriquecimiento de las finalidades políticas de la institucionalidad en cuestión y en el marco de la participación social. No está demás la advertencia de que en este tramo se pueden fundar institucionalidades cuyos resultados, a la larga, pueden ser perversos.

8. Cuando las políticas se piensan para el mediano y el largo plazo es cuando se habla de políticas públicas o de políticas de Estado. La condición esencial para la definición de las políticas públicas es por tanto la naturaleza del Estado y se enmarca, necesariamente, en los modelos de desarrollo y en los modelos de sociedad. De modo que en el proceso de negociación y de búsqueda de consensos en torno a las políticas públicas para los pueblos indígenas entran en juego los elementos de su peculiaridad y, al mismo tiempo, elementos que conciernen a sectores de la sociedad que buscan ver transformada a esa misma sociedad en un marco de soberanía, entonces sí nacional.

9. No pueden verse como resueltos los derechos étnicos sin un marco de resolución de los derechos sociales en su conjunto. El avance en el cumplimiento de los derechos étnicos es parte del cumplimiento de derechos sociales en su conjunto, de ahí la apertura a la noción política de la interculturalidad.

La interculturalidad en este sentido es propuesta como un conjunto de relaciones sociales que permite el ejercicio de derechos colectivos e individuales. De transformación de las relaciones sociales y culturales, de reorientación de las relaciones económicas.

10. Parece improbable que el contexto neoliberal y menos aun sus exponentes propicien tales condiciones de negociación social y sin duda, dicho contexto no ofrecerá condiciones en que las que la negociación social sea fructífera para los sectores sociales objeto de la explotación y la subordinación. Evidentemente el discurso neoliberal más coherente ni siquiera puede imaginar las transformaciones que requiere el aparato productivo sin hacer concesiones a aquellos sectores que constituyen la fuerza de trabajo. Entre estos aspectos a negociarse están los servicios de educación y salud, a condición de que sean tercerizados (privatizados) de modo que también estos ofrezcan la opción de la ganancia y de la acumulación. Están igualmente los temas de la energía y de la comunicación, pero su análisis merece una reflexión aparte.

11. No debe olvidarse que en el modelo neoliberal no es en rigor necesaria la transferencia de capacidades para desarrollar o reproducir el conocimiento o la tecnología o las capacidades de información, porque en el mundo globalizado es, por definición, desigual la distribución del conocimiento, la información, la tecnología y el capital. Más aún, las llamadas ventajas comparativas de los países "tardomodernos" son los propios recursos naturales, el bajo costo de la fuerza de trabajo, la liberalización de las normas que regulan las relaciones de trabajo en detrimento de los trabajadores, la aceptación por parte de estos países de los costos que devienen del desplazamiento de las verdaderas fortalezas comparativas: conocimientos y practicas agropecuarias sustentadas en la riqueza ecológica y en la biodiversidad, acceso a los recursos hídricos, acceso a la cultura del manejo de la diversidad cultural y natural. En otras palabras a mayores capacidades de montar los aparatos económicos, técnicos y legales de carácter transnacional (aunque invariablemente situados en los centros de poder), mayor será la consolidación de la presencia local y desigual de los subsistemas económicos subordinados y pseudo neoliberalizados.

Bajo estas condiciones de trabajo enajenado, el aparato económico neoliberal puede convivir y utilizar en su propio beneficio las peculiaridades culturales de las etnias, de las naciones y de las regiones de buena parte del mundo.

12. Ninguna de las reflexiones precedentes tiene un carácter determinista. Sin embargo si busco situar la discusión en la perspectiva de una nueva

racionalidad analítica, que nos exige y nos invita a varias cosas, entre las cuales me parecen de singular importancia las siguientes:

- a. A desarrollar la reflexión y el pensamiento a la luz del propio pensamiento -'colectivamente'- construido y sus relaciones con la experiencia y la vida, sin que ninguna de ellas descalifique a la otra, porque ambas son mutuamente necesarias para avanzar en los propósitos de democratizar la sociedad nacional, hecho que pasa, como he sugerido ya, por la eliminación de toda forma de obstrucción al derecho a la diversidad y a que los sujetos de la diversidad sean sujetos en ejercicio de derechos, de acceso al poder en relaciones sociales transformadas.
- b. A ampliar los ámbitos del conocimiento y de la experiencia, de modo de enriquecer unos y otros, incrementando las capacidades argumentativas e informativas.
- c. A restaurar, revalorizar y desarrollar expresiones de la identidad, entendiendo la dialéctica de la identidad.
- d. A potenciar las relaciones de consensos necesarios, comprendiendo esencialmente que en la cultura todo es verdad, y que la impugnación de esa otra verdad es por si misma etnocéntrica y no comprensiva de las posibilidades, fundadas en los procesos históricos, de que las culturas pueden hacer y hacen los cambios necesarios. El debate debería residir en la cuestión de si los cambios son socialmente adecuados para la reproducción de la identidad como base de las relaciones interculturales en un escenario no colonizado.
- e. A mejorar y calificar la participación social, a partir de la sistematización y la relectura analítica de las experiencias y las proposiciones propias, sus límites y sus avances.
- f. A ampliar el pacto social en función de relaciones sociales no enajenadas.

Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas

Pablo Salazar¹⁴

Esta presentación trata sobre la política social. En la Secretaría Técnica del Frente Social, STFS, hemos hecho un esfuerzo específico para trabajar el tema de políticas públicas para la población indígena dentro de la Unidad de Información y Análisis, denominado Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE.

Muchos conocen el SIISE, pero pocos probablemente saben que el equipo técnico tiene facultades, competencias y trabaja en evaluación y apoyo al diseño de política pública. En este contexto, el tema de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas es un tema central de nuestro trabajo, al igual que el tema de población afroecuatoriano.

La materia de esta exposición contemplará cuatro etapas: un pequeño marco conceptual, un análisis situacional, políticas ejecutadas a favor del pueblo indígena y una sección de conclusiones.

Previamente, quiero mencionar que en la actualidad el reto principal en Ecuador es garantizar la equidad de oportunidades. ¿A qué nos referimos con esto? El problema del país en el 2006 (a finales del mes de noviembre), no es la pobreza necesariamente, es más bien la inequidad: las causas de esa inequidad y la forma como esa pobreza esta repartida. Los análisis efectuados nos demuestran que la pobreza ha caído a niveles por debajo del 40% en comparación con 1999, cuando se ubicaba en 56%. De hecho, el nivel preliminar que tenemos estimado es de 37.5%, lo cual en términos de la cultura urbana de Ecuador significa la mitad de lo que normalmente los políticos dicen. A menudo, oímos que el 80 por ciento del país es pobre. Eso es falso, este no es el problema. Si hacemos énfasis en esto, no es porque creamos que es legítimo que un país viva y esté tranquilo con un 37.5% de pobreza.

Con ésta consideración pretendemos redefinir, en términos éticos, cual es el rol del Estado en la construcción de políticas públicas sociales. El tema es que la pobreza no está distribuida en forma equitativa en la sociedad, está concentrada en ciertos sectores. El problema es fundamentalmente rural, por tanto, afecta principalmente a los pueblos indígenas.

A su vez, debemos enfatizar que existe una **clara exclusión** de al menos cuatro de cada 10 ecuatorianos en este proceso. Entonces, el tema es presentar y definir propuestas. Debería ser competencia de la política pública

¹⁴ Ecuatoriano, economista graduado de la PUCE; M.Sc. de la Universidad de York (Inglaterra) en Economía del Sector Público. Consultor internacional. Ex-Subsecretario General de Bienestar Social, Director General de la Oficina de Planificación –ODEPLAN- y Director Nacional de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas. Profesor de la FLACSO. Secretario Técnico del Frente Social.

lograr la equidad de oportunidades, para que todos puedan realizarse de acuerdo a sus capacidades. Esa es la propuesta que planteamos a la sociedad ecuatoriana, lo cual engloba **oportunidades** y capacidades de ingresos.

En ese contexto, el bienestar de desarrollo social -con carácter multidimensional- debería ser el propósito. La política pública implica muchos actores trabajando sobre temáticas complejas, que no siempre son sectoriales; donde existen relaciones entre la educación, salud, aseguramiento universal, aseguramiento de la desnutrición en lo global, entre otros.

Entonces, el reto de disminuir el trabajo infantil, o similares problemáticas complejas, implica fuertes capacidades institucionales.

Evidentemente, la política social no puede seguir funcionando desde una perspectiva aislada. La forma como se relacione con el sistema económico es clave. En ese sentido, vemos identidad entre las mesas de discusión sobre desarrollo económico y desarrollo social exclusivo en donde el **eje central es la equidad**.

El contexto del desarrollo lo da un ámbito amplio en donde la variable económica juega un papel fundamental. También implica participación y proceso de construcción.

En la Constitución estamos comprometidos a una serie de derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, he leído varias veces la Constitución y hay muchos logros importantes que deberían ser más asumidos por la sociedad. La Constitución nos manda a generar espacios para tener nuestros derechos de propiedad, trabajo, educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, agua y saneamiento, atención preferencial a grupos vulnerables. Estos derechos específicos y estas dimensiones que estamos planteando requieren de acciones concretas, específicas de ciudadanía. Implica recursos, presupuesto, definición de agendas, evaluación de resultados y, finalmente, reajustar un marco de personería jurídica pública.

En este contexto, la construcción de Políticas Públicas es un actividad compleja que requiere fortalezas intelectuales y empíricas, implica articular la toma de decisiones, ser sujetos receptores de impacto, requiere formulación democrática que fortalezca la ciudadanía, implica formular objetivos claros que permitan ser evaluados y monitoreados permanentemente, implica un proceso de gestión transparente.

La falta de recursos financieros y capacidades técnicas de gestión y evidentemente la falta de inclusión de poblaciones en las esferas de decisión sin duda, por ejemplo, la participación política emergente del movimiento indígena en los años noventa- ha permitido entrar quizá en este tema. Ser un actor en el proceso de toma de decisiones. Pero no necesariamente hemos

fortalecido otros mecanismos para poder lograr una transmisión objetiva en el marco de la Política Pública.

¿Qué presupone la Política Pública? Presupone la tenencia de un problema común y de atención a todo. Traducir un conjunto de visiones sobre el problema, alternativas de cómo enfrentarlo, gestionarlo, ejecutarlo, implica definir soluciones dentro del Estado para dar soluciones a temas prioritarios y el diseño de planes de acciones concretas de la asignación de recursos. De hecho, cuando yo doy un curso de Políticas Públicas en la FLACSO les digo a mis alumnos: si no está en el presupuesto, no existe. Realmente la Política Pública debe contemplar acciones concretas, específicas. Si un Municipio nos dice que es cantón ecológico, y no hay una sola línea acción para el impacto ambiental, no concuerda.

El punto es que el presupuesto es el eje de la codificación del discurso político de la Política Pública.

DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

¿Qué hacen las políticas y para qué sirven?, cuando hablamos de Políticas Públicas, ¿qué contenido le damos a la Política? Debemos tomar en cuenta los siguientes elementos:

Definir

- ámbitos de competencia del sector público
- prioridades generales de inversión
- ámbitos de competencia entre actores y sectores
- criterios de asignación de recursos
- y también tomar decisiones y criterios del sector privado.

En el contexto de lo que es el ciclo formal de Políticas Públicas debe mencionarse que para tratar de incidir, se utiliza un modelo muy simple: si queremos hacer algo tenemos que ponerlo en la agenda de quienes toman las decisiones. No necesariamente nosotros tenemos que estar o ser tomadores de decisiones, debemos tener la capacidad de colocar inteligentemente en la agenda los temas prioritarios.

Lo dicho implica contar con mecanismos de implementación: recursos, presupuesto, marco institucional, sistemas de gestión. También un sistema en funcionamiento de Políticas Públicas, fortalecer la evaluación y aplicar documentaciones de evaluación. En algunos casos, implica decisión, hacer técnicamente un alto, ver si está funcionando y tomar decisiones a tiempo al respecto, para poder reanudar el ciclo y volver a incluirlo en la agenda.

La evaluación es el instrumento, el apoyo a la implementación. La definición de los sistemas de información para formulación son instrumentos que nos permiten entrar en las Políticas Públicas. No somos tomadores de decisiones, somos asesores: informamos la decisión, entregamos un instrumento, pero también se necesita que los actores que formulan la Política Pública estén

concientes que existimos y nos consulten. Es una mecánica y una corresponsabilidad importante entre el sistema político, la sociedad civil y también los sistemas técnicos.

Funcionamiento

La base de toda Política Pública para los pueblos indígenas está en este momento en el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución. Lo que lleva al Estado a tomar una decisión es la actividad política de los actores, la capacidad de presión-negociación. La política pública es el campo de decisión social, se extiende hacia el planteamiento de búsqueda de recursos. Y formular políticas significa, tener objetivos claros, razonarlos, conocer mecanismos, aspectos legales, eficiencia en la construcción de procesos y metas.

Como se aprecia, éste es más bien un tema técnico, pero implica estar dispuestos a evaluarnos y también crear un sistema con el cual podamos vernos a largo plazo, ver si estamos avanzando o no.

Podemos repasar algunas cifras para encontrar ámbitos donde hay Políticas Públicas explícitas.

La población indígena en Ecuador es 6.83% -de acuerdo a la autodefinición del censo de población- no voy a pelear las cifras, simplemente sabemos que tenemos problemas en su registro. Si vemos, por ejemplo, que los años de escolaridad de la población indígena son casi la mitad que los de la población afro. Se ha proyectado que, en general, hay una brecha y hay rezagos fuertes en escolaridad este momento. Evidentemente aquí hay personas que pasaron por el tema de Educación Intercultural Bilingüe, tenemos un sistema que funciona 16 años, las personas que tienen 24 años de edad deberían estar cambiando este perfil y no hay necesariamente un impacto que podamos ver en el tema de escolaridad.

En el caso del analfabetismo es más grave. Tres veces, 300 por ciento a nivel del país, en hombres estamos hablando mas de 200%, entonces evidentemente existen dos indicadores. Lo importante es la educación que nos permite ver una complicación específica; si vamos a la tasa neta de la matrícula, por ejemplo, la educación superior de 24 años y mas que sale de la universidad es 2.4% de promedio.

Evidentemente el problema es de exclusión. Desde el momento que no garantizamos la educación, no estamos garantizando ninguna posibilidad para el grueso de la población de entrar en este proceso. Esa debe ser una alerta para a ver como anda la educación.

En cuanto a necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo a la información del 2001, podemos decir que los indígenas tienen un 150% más de problemas respecto a la población mestiza.

La tasa de desempleo urbano por familia es muy baja, eso quiere decir que toda la sociedad ecuatoriana ha logrado incrementar sus tasas de participación femenina en el mercado laboral, menos en el sector indígena.

El sector indígena tiene migajas de participación, es decir menos personas buscando trabajo. Por lo tanto, tiene menos personas desempleadas. Deberíamos leerlo así desgraciadamente a este tema y para sociedades en vías de desarrollo, la participación femenina en el mercado laboral es más que solo un derecho. Las mujeres deben participar porque tienen ingerencia económica, porque van corrigiendo inequidades de género, etc. Es bastante evidente que la posibilidad de tener mejores ingresos en estos hogares va a ser menor.

La tasa de mortalidad infantil es muy alta y la tasa de desnutrición crónica es más grave aún, porque encontramos grandísimas brechas: el número de niños y niñas con desnutrición es de 300.000 en este momento, de ellos, 77 mil son desnutridos crónicos. Los niños y niñas indígenas representan 20% de los niños desnutridos (60 mil), tenemos 5 mil niños de acuerdo a la encuesta de condiciones de vida, que en el 2001 son desnutridos crónicos, 60 mil en donde las oportunidades van a ser muy bajas, y recordemos que la autodefinición étnica va a ser el 7%, entonces, la probabilidad de que un niño indígena sea desnutrido es casi 300% mas alta que la blanca y mestiza.

¿Qué pasa en otros grupos poblacionales?

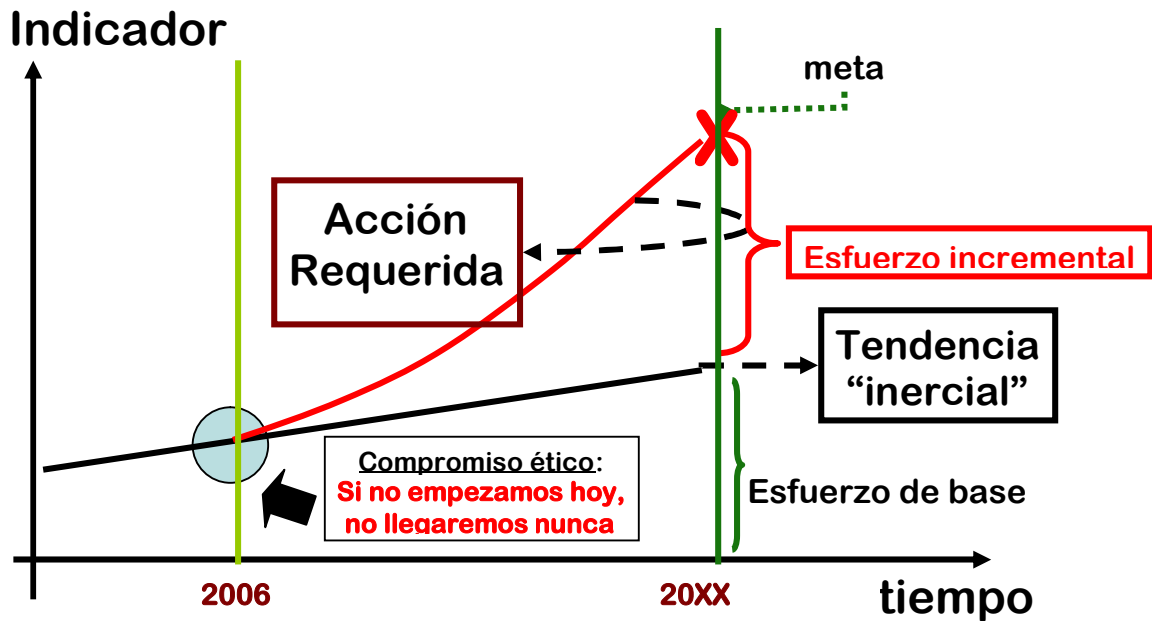
En salud materna encontramos bajas tasas de control interno prenatal y problemas en control post parto. Los niveles en la población indígena son bastante más bajos que en el resto de poblaciones y de algunos análisis realizados, mucho tendría que ver la restricción para el acceso, pero también ciertas prácticas culturales que a su vez limitan la oportunidad de acceso.

El acceso a Programas Sociales sin embargo es bastante obvio, si tenemos nosotros una altísima población pobre y los programas sociales tienen una buena capacidad de focalización en pobreza, a través de SELBEN por ejemplo, hablamos del Programa de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública, del Programa de Alimentación Escolar, del Aliméntate Ecuador del Ministerio de Bienestar Social, de Maternidad Gratuita. Hablamos de un conjunto de programas importantes a los cuales se suma el Bono de Desarrollo Humano. Encontramos una serie de representación elevada en estos sistemas, en donde estamos focalizando y tenemos la capacidad de llegar a la población indígena.

Entonces, el nivel al cual estamos llegando con el bono de desarrollo humano por ejemplo, es aproximadamente 40% del universo total. Por lo tanto, sí existen instrumentos tanto territoriales como técnicos o de otra naturaleza para poder llegar.

Beneficios

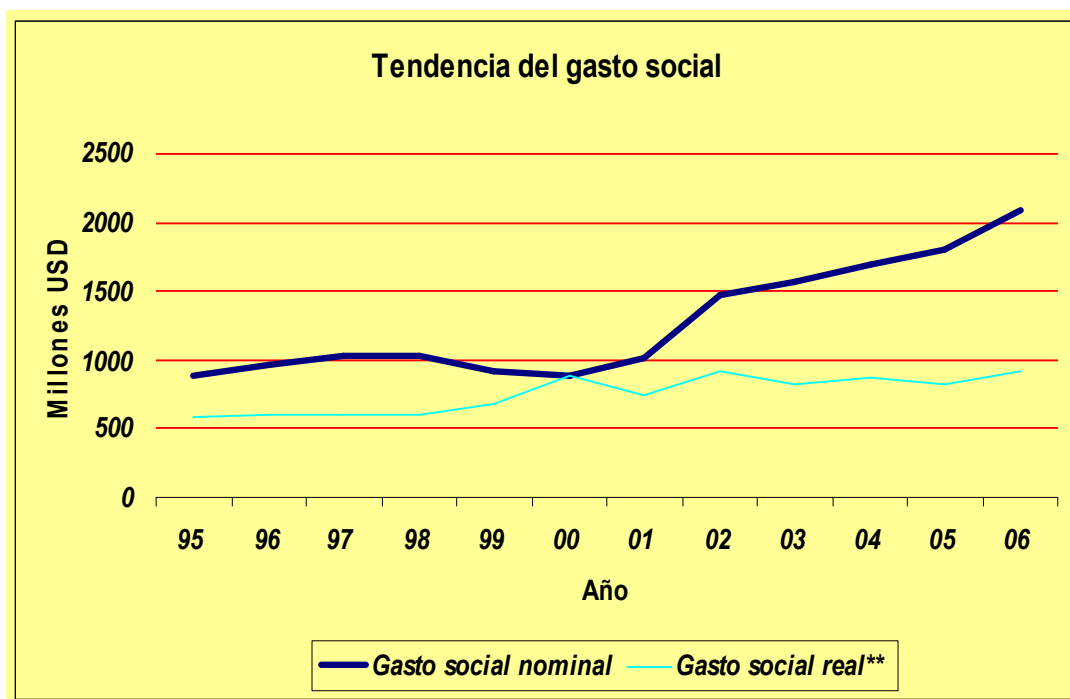
De todos los programas sociales y de los subsidios del Estado, el único programa que no beneficia a los pobres, sino a los ricos es el Subsidio del Gas; 500 millones de dólares se subsidian al gas y que se entrega a las familias más ricas. También a Colombia y Perú que en un 70% u 80% están por encima del subsidio. Entonces, es el único programa que está subsidiado de esa manera y también algunos servicios de salud del IESS.



Discutido esto, uno podría ver qué hacer y si uno plantea esto en un gráfico: la perspectiva es pasar de un nivel de indicador y la tendencia es pasar de la línea negra a la roja para llegar a la x que es la meta. Supongamos que esto fuera escolaridad, queremos subir la tasa neta de matrícula de 75 al 100%, vamos a necesitar tiempo y recursos. En el gráfico el índice de la línea roja significa inversión de muchos recursos, pero necesita una cosa más: voluntad política de empezar. El tema es que hay una necesidad, un compromiso ético de poder arrancar y tomar decisiones, ponerse a trabajar desde una perspectiva de objetivos. Otros sectores de la población ecuatoriana logran alcanzar esos niveles ¿por qué nosotros no podemos alcanzar, en tres años, en dos años o en cinco años? Probablemente en algunas cosas va a ser difícil, quizá tenemos que pasar una generación entera para poder mejorar las tasas de matrícula, podemos tomar seis años en la primaria, diez años para la básica, pero implica plantearnos objetivos concretos.

Los recursos no son un problema, en el gráfico si ustedes ven la línea azul un poquito más gruesa nos habla del gasto social, el gasto social en el año 2005 era aproximadamente 800 millones de dólares, este año son casi 2500 millones, o sea hemos multiplicado el gasto social por tres y no

necesariamente se ve reflejado en los indicadores. Entonces, no son los recursos sino dónde ponemos los recursos y cómo los vamos a utilizar.



Los programas, no son programas específicos para Pueblos Indígenas. Pero si tenemos información, por ejemplo sobre educación. ¿Cuál es el presupuesto específico entre el programa de la DINIEB y programas adicionales que tienen que ver con programas de Educación Intercultural Bilingüe? Están estimados 41 millones de dólares al año en un presupuesto total del Ministerio de Educación de 900 millones. Estamos hablando de una cifra pequeña, entonces estamos viendo la baja capacidad de negociación, evidentemente éste es el tema que nosotros tenemos que evaluar. La Educación Intercultural Bilingüe debe ser evaluada y nosotros recomendamos fuertemente a los actores que se plantee una evaluación seria e independiente.

Sin embargo, para tener una idea, el presupuesto de salud indígena, esta dependencia no es una unidad que maneja recursos, no tiene presupuesto desglosado. Si tomamos en cuenta el presupuesto que existe en salud disponible, tenemos concentrada fuertemente en la población indígena. Encontramos que existen más o menos 20 millones de dólares disponibles para poder enfrentar procesos, acciones, proyectos específicos y concretos - vemos el tema de asignación de recursos del CEREPS, éstos están en cantones básicamente rurales, que tienen el 30% o más de población indígena.

En el caso de recursos en salud similares estamos hablando de 3 millones 900 mil dólares, lo que pasa es que estamos haciendo inversiones de equipamiento de hospitales, ésta es una cifra de un año y si pensamos en 10

años esto implica que ahí se habrá invertido probablemente 30 millones, eso es más que todo el presupuesto que hubo del PRODEPINE.

Entonces, a la larga vemos que hay recursos, no necesariamente sabemos donde están y quién los tiene, si están bien utilizados o no, si hay otras formas de mejorar esa utilización. Tenemos instrumentos como SELBEN que nos permite ver como vamos a ayudar a dirigir esto. Hay un contexto institucional favorable de sistemas de información, socios estratégicos como nosotros que podemos apoyar en estos procesos y que tenemos el interés de ver el problema desde esta perspectiva de Política Pública. Además son temas que hemos venido discutiendo con diferentes actores. Quienes hemos estado trabajando problemáticas específicas de ciertos grupos que tienen algunas condiciones particulares de vulnerabilidad, dadas la brechas que estamos hablando en aquellos indicadores.

CONCLUSIONES

La participación: No necesariamente la participación en este contexto y para estos temas ha sido la más adecuada. No necesariamente existe aquí un proceso de participación informada que empuje las acciones que estamos planteando, se necesita sin embargo entrar a dicho proceso de una forma más informada y con actores más sólidos para poder analizar y debatir.

Si tenemos a cuatro profesionales indígenas pidiendo una evaluación de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, pues sin duda no van a conseguir que se haga la evaluación. Pero probablemente las organizaciones, los actores, los comités de los padres de familia, las comunidades que se benefician del servicio y quienes quieren tener un servicio de calidad, si pueden hacerlo.

Reconocimiento: Vamos reconociendo más a los actores técnicos, la importancia de buscar consensos en este proceso de elaboración y por eso la necesidad de tener instrumentos que nos permitan un diálogo informal. Voy a insistir en el papel de la evaluación, porque me parece que es la mejor mecánica para poder tener un diálogo adecuado e informado sobre lo que está pasando, de hecho, lo que estamos haciendo con esta presentación es otra forma de evaluación.

La evaluación de los programas y proyectos, incluyendo el Bono de Desarrollo Humano, necesitan información incluyendo la dimensión étnico-cultural, pues nosotros tenemos una dimensión específica que estamos trabajando en observar los resultados, utilizarlos y plantear objetivos de políticas. Como consta en los gráficos que se mostraron, no se trata de paralizar procesos, deberíamos ver el cambio de gobierno como una oportunidad de iniciar, continuar procesos de construcción. El tema es que podemos mejorar, pero tenemos ya los procesos de participación política, tenemos muchos que en este momento son cuadros técnicos muy fuertes, tenemos muchas fortalezas específicas que utilizar en todos estos procesos.

Hay dos procesos que nosotros sugerimos que avancen de forma conjunta, la evaluación de programas y también el análisis de la situación y definición de los problemas. Empezar a trabajar y redefinir el contexto donde están viendo las nuevas cifras y perspectivas de lo que es el Ecuador.

Uno de los temas que todos creemos, es plantearnos una evaluación de Programas y proyectos de ejecución que tengan una duración mayor a 5 años, creo que deberíamos plantear en general eso como sociedad civil, como equipos técnicos y como sistema político.

No es posible que sigamos poniendo plata en programas de donación de alimentos del MBS para guarderías, que no sabemos si sirven o no sirven. Existen 5 millones de dólares, tenemos 500 millones de dólares en el gas. Tenemos 300 millones de subsidios eléctricos, usamos la plata de manera particular de acuerdo a arreglos institucionales y si no les evaluamos no lo vamos a poder cambiar.

Finalmente para culminar con esta presentación, deseo leerles el siguiente párrafo del Ex Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, escrito en el libro "El arte de la política: la historia que viví":

Leyendo las revistas, los periódicos, viendo la televisión, conversando en las tiendas de los barrios, en las paradas de bus, en las antesalas de los ministerios, en los corredores del congreso, en el mismo gobierno se espera, se implora a veces por un acto, un gesto heroico, en fin cualquier cosa que solucione rápido las aflicciones de un pueblo o intereses de algún grupo. Estos últimos tal vez puedan ser atendidos de manera imperiosa, pero los intereses de todo un pueblo no. Depende de la acción continuada para que cambien las prácticas, las mentalidades y las estructuras.

Propuestas y Planteamientos de Políticas Públicas de los Pueblos Indígenas en el Ecuador

Resultado Taller Política Social

Carmen Tene¹⁵

ANTECEDENTES

La urgencia de los problemas sociales en el Ecuador requiere soluciones que impliquen la unión de esfuerzos, capacidades, recursos y voluntades tanto del Estado como de las organizaciones e instituciones de toda la sociedad en su conjunto. El trabajo aislado y disperso aporta poco a las soluciones integrales que requiere el país. Por ello, es preciso que el Estado asuma el liderazgo que le compete para fijar las políticas públicas en coordinación con los sectores sociales a quienes va ir orientado los programas sociales.

En este marco, para el taller sobre Política Social se realizó un trabajo preparatorio que constó de dos reuniones de trabajo que permitieron organizar y elaborar la agenda, seleccionar los participantes y analizar la información relevante relacionada con el tema. El taller sectorial fue producto de un trabajo colectivo previo que buscaba garantizar el resultado esperado. El objetivo central del trabajo preparatorio fue la construcción de un lenguaje común al grupo sobre los temas, la metodología que se utilizaría durante los talleres y el Seminario Nacional, esto permitió:

- Elaborar una metodología específica para el taller sectorial Política Social, partiendo de la metodología general diseñada por la Escuela de Gobierno de Políticas Públicas.
- Seleccionar documentos relevantes sobre políticas sociales orientadas hacia las Nacionalidades y Pueblos Indígenas desde el Estado, ONGs, Instituciones nacionales e internacionales.

Proceso de selección de participantes

La selección de los participantes se realizó considerando criterios de equilibrio regional, representantes de las Nacionalidades y Pueblos, organizaciones y ONGs que trabajan en temas relacionados a: salud; educación; interculturalidad, discriminación y exclusión; seguridad y protección social; capacitación; comunicación e información.

La selección de los expositores por parte de las Nacionalidades y Pueblos se realizó según los siguientes criterios:

¹⁵ Licenciada en Ciencias de la Educación y Cultura Andina. Diplomado en Planificación y Control de Proyectos. Estudio Superior en Administración Gerencial, en el INCAE, Costa Rica.

- Dirigentes actuales y ex dirigentes con experiencia en temas sociales.
- Experiencia reconocida en su trabajo.
- Interés y compromiso con la temática.
- Conocimientos generales mínimos de políticas públicas.
- Acceso a herramientas informáticas y de comunicación.

Los expositores por parte del Estado fueron encomendados a la Secretaria Técnica del Frente Social, quienes presentaron el estado de situación de las políticas sociales en el Ecuador.

Descripción de los participantes

En el taller Política social participaron 13 mujeres y 27 hombres, 2 Profesionales de la Secretaria Técnica de Frente Social, STFS, 8 miembros del Staff de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y de la Fundación Konrad Adenauer, contando con un total de 50 asistentes.

Los participantes mostraron disposición a compartir y experimentar diferentes dinámicas y compromiso para buscar formas alternativas de construcción de políticas públicas desde los pueblos indígenas.

Taller Sectorial

El primer día se inicio realizando las exposiciones de la Secretaria Técnica de Frente Social, lo que permitió clarificar el ciclo de las políticas, los procesos de negociación, la necesidad de encontrar consensos, los instrumentos, el financiamiento y los programas sociales. De particular interés fue conocer lo que el Estado hace en el campo de lo social orientado a los pueblos indígenas. Por la tarde, se realizaron las presentaciones de las experiencias e iniciativas implementadas desde los pueblos indígenas.

Al día siguiente, se realizo una síntesis recordatoria de los temas tratados el día anterior, lo que permitió construir grupos de ideas y posiciones comunes, facilitando la conformación de 5 grupos de trabajo de acuerdo a los temas de interés de los participantes. Las preguntas guías orientaron el trabajo de reflexión.

Finalmente, se realizo la plenaria de los trabajos de grupo, donde presentaron un resumen consensuado, y finalmente en el espacio del debate surgieron resoluciones y recomendaciones, que se resumen mas adelante.

El tema de mayor dificultad fue el referido a las políticas públicas en *seguridad social* misma que no ha sido tratada desde el Estado Ecuatoriano, ONGs, Instituciones Nacionales e internacionales relacionados con los pueblos indígenas. Como consecuencia, no hay propuestas claras sobre el tema, lo cual confirma la necesidad de las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos profundizar en estos aspectos, para ampliar la comprensión, plantear

propuestas y lineamientos para construir una agenda de políticas públicas desde este sector.

ESTADO DE SITUACIÓN DEL ÁREA SOCIAL

En los últimos 26 años de apertura democrática muy poco se ha hecho por formular políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas y que éstas permitan un desarrollo integral y sustentable de esta población.

Las limitaciones de focalización (hacia los pueblos indígenas) se expresan en todos los programas sociales. Además, estos programas son definidos desde la visión cultural del blanco mestizo y la sociedad occidental, lo que contribuye a introducir costumbres ajenas a la realidad de los pueblos. Sin embargo, se reconoce la necesidad de considerar la visión ancestral de desarrollo social expresada en sentidos de comunidad, respeto a las generaciones, el trabajo solidario, los conocimientos ancestrales en salud, en prácticas agrícolas sostenibles, etc.

Por otro lado, no existen mecanismos establecidos para dar seguimiento y monitoreo al proceso de aplicación de las políticas públicas, lo que ha dado como resultado la aplicación de prácticas clientelares, esporádicas, desorganizadas y desarticuladas de los programas sociales.

Según un documento presentado por la Secretaría Técnica del Frente Social se anota¹⁶ que "Ecuador no es un país pobre, sino un país injusto y desigual, con mucha población empobrecida y excluida".¹⁷ Por lo que la equidad social es un reto pendiente en Ecuador. Resulta calamitoso admitir el hecho de que las últimas dos generaciones de ecuatorianos no han cumplido con su deber de asegurar que en nuestra sociedad reine la equidad, la tolerancia, la libertad, la solidaridad, la educación, el bienestar, la participación, en suma, una adecuada redistribución de las oportunidades de inclusión económica y social.

La generalidad de los indicadores sociales demuestra que en las últimas dos décadas se ha deteriorado la calidad de vida y que el grado de bienestar del que disfrutaban la gran mayoría de los ciudadanos ha disminuido. Sin embargo, las estadísticas muestran algunos progresos satisfactorios en cuanto a la esperanza de vida, la mortalidad infantil, el analfabetismo, la tasa de mortalidad materna y fecundidad, entre otros¹⁸. Pero como se presenta a

¹⁶ Jara, Carlos, *Es posible otro desarrollo social*, STFS – UNICEF, 2006.

¹⁷ Según Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueados su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. En: Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3. Alianza Editorial 1997, pp. 97-99.

¹⁸ Jara, Carlos, *Políticas Públicas de Desarrollo Social*, STFS – UNICEF, Junio 2006.

continuación, los indicadores en el campo educativo la desigualdad y la exclusión es una constante.

- Del total de alumnos y alumnas matriculados en los niveles preprimarios, primarios y ciclo básico, el 94% ha optado por la educación fiscal.
- De entre los niveles educativos, la primaria es el que más registra matrícula en la población menor de 18 años. Así, el 8% se encuentra matriculada en la preprimaria, 72% en el nivel primario y 20% en el ciclo básico.
- 4 de cada 100 niños, niñas y adolescentes matriculados pertenece al sistema intercultural bilingüe. El 96% de la población matriculada se encuentra en el sistema hispano.
- De los alumnos y alumnas matriculadas en preprimaria, primaria y ciclo básico, el 34% pertenece a las áreas rurales y el restante 66% corresponde a la zona urbana.
- 9 de cada 10 niños, niñas y adolescentes matriculados en la zona rural pertenecen al sistema hispano. 1 de cada 10 pertenece al sistema intercultural bilingüe.
- La educación hispana es la que mayor registro de matrícula tiene; 65% en la zona urbana y 31% en la rural; el restante 4% corresponde al sistema bilingüe¹⁹.

El Gasto Social²⁰

En el Ecuador el gasto social se revela como uno de los más bajos de América Latina. En efecto, mientras la década de los noventa se caracterizó por un importante aumento de los recursos destinados a los sectores sociales en casi todos los países de América Latina²¹, en Ecuador el gasto social real²² presentaba fuertes deterioros. Ecuador tiene un nivel de gasto público social *per cápita* de menos de la cuarta parte del promedio regional, en niveles que no alcanza a US \$ 0.5 por habitante por día, mientras que existen países en Latinoamérica que invierten más de 10 veces esa cantidad por cada ciudadano.²³ Únicamente 4 países en América Latina gastan menos que el Ecuador en términos de inversión social *per cápita*. En efecto, mientras el

¹⁹ Cevallos Tejada, Francisco, *Contrato Social por la Educación*, 2005. tomado de las fuentes: SIISE 4.0 y SIJOVEN 1.0 (2005). SINEC (2002 y 2003). INEC (2001). CSE (2004).

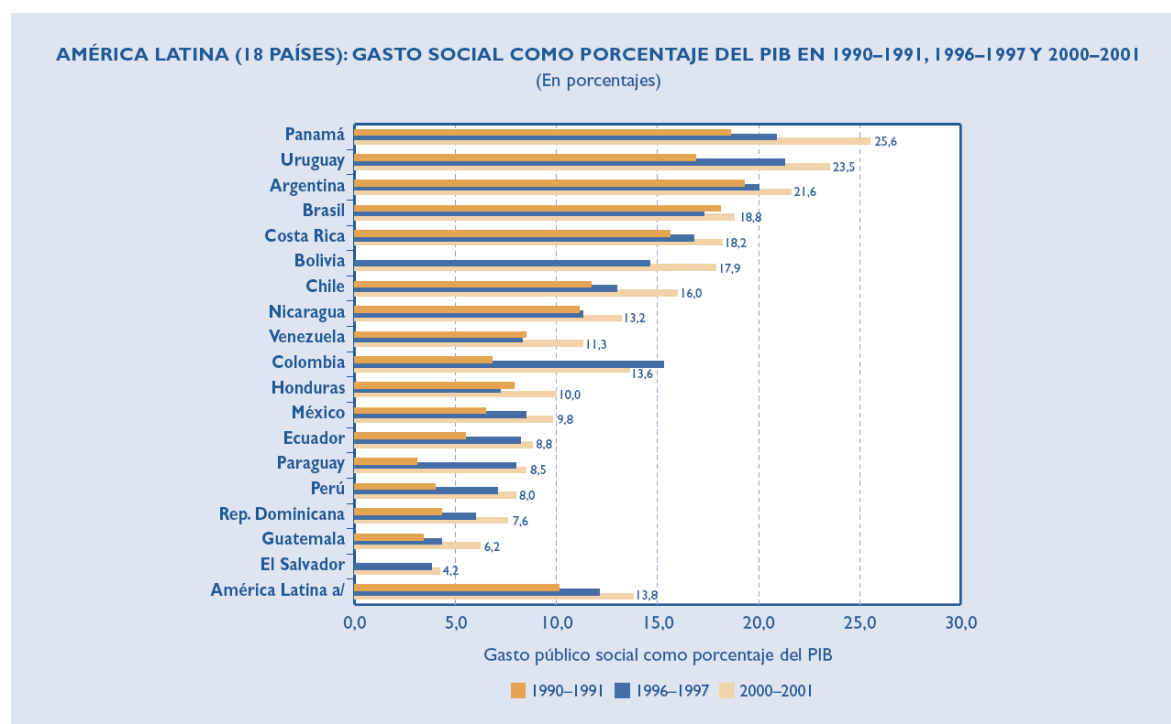
²⁰ La información fue proporcionada por Alexandra Lastra de la STFS. Las estudiaremos con más detalles posteriormente.

²¹ El gasto social en América Latina se elevó en promedio del 58%, pasando de USD 342 a USD 540 por habitante entre 1990 y 2001.

²² El gasto real es el gasto nominal descontado las variaciones en el nivel de precios de la economía.

²³ El gasto social define al subconjunto del gasto público que reúne los recursos que el Estado destina directamente para atender el bienestar de su población. Señala el porcentaje del ingreso nacional que se destina prioritariamente a los grupos poblacionales ubicados en peor situación social relativa, para mejorar sus condiciones de vida y el acceso a servicios sociales básicos. Traduce el grado de sensibilidad social de la política fiscal dibujando la voluntad política de nuestros gobernantes, la naturaleza del acuerdo entre el Estado y la sociedad.

promedio latinoamericano alcanza a USD 540 por habitante, el gasto social en Ecuador llegaba a solo USD 131. Hasta 1999 el gasto social en Ecuador mantenía una tendencia a la baja, pero desde el 2003 se observa una tendencia ascendente, activado por el aumento de gasto corriente en los sectores sociales, especialmente en salud y educación²⁴, la expansión de los programas de asistencia social, y la incursión del Bono de Desarrollo Humano.



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Corresponde al promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

En medio de procesos de elevada rigidez presupuestaria, la inversión social desde el año 2003 al 2005 expresa una tendencia al alza, una política que es defendida por numerosos actores públicos y privados.

Si se observa el flujo en los años 2003 y 2004, se evidencia un crecimiento de aproximadamente 10% del presupuesto del sector social. También aumenta la participación del mismo dentro del Presupuesto del Gobierno Central, pasando de 25.97% en el 2003 a 27.59% en el 2004 (sin incluir las preasignaciones a las Universidades). Para el año 2005, el incremento del presupuesto fue del 11%, lo que expresa una cierta prioridad macroeconómica por el aumento al 28.98%. También hay una subida en la participación de lo social dentro del PIB que revela un crecimiento leve de 0.71 puntos porcentuales.

El sector Bienestar Social participa en promedio con cerca del 20% de los recursos sociales (destinándose dos tercios de estos al Bono de Desarrollo

²⁴ La Constitución vigente establece que cada año el Estado deberá destinar el 30% de los ingresos corrientes del presupuesto a la educación, mandato que no se cumple.

Humano). Esta tendencia es relativamente uniforme a lo largo del tiempo pues de hecho en el año 2003 y 2004 la participación del sector Bienestar Social dentro del total era del 21%, aunque en el 2005 esta proporción se ubica en el 18%, revelando un cierto retroceso. Dentro del presupuesto del Sector Bienestar Social se incluye al Ministerio de Bienestar Social y varias entidades adscritas entre ellas CODENPE, CONADIS, CONAMU, CODEPMOC y CODAE. Adicionalmente, se incluye también el presupuesto del Bono de Desarrollo Humano, BDH, que desde el 2005 se contabiliza en el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social, aunque en el año 2003 y 2004 los recursos estaban dentro del Sector Finanzas.

Por otro lado, al analizar la ejecución presupuestaria²⁵ del sector social se observa que existen niveles bastante altos de utilización de recursos alcanzando un promedio del 89,38% en el año 2003, lo que implica que están por debajo del teórico esperado en 10,62 puntos porcentuales²⁶. Solo el BDH llegó a ejecutar la totalidad de su presupuesto codificado. El nivel de ejecución más bajo es el registrado por el sector Salud que se encuentra 15,86 puntos porcentuales por debajo del teórico esperado. El sector Bienestar Social por su parte registra una ejecución cercana al 89%. (Se anexa cuadros que visibilizan la situación de brechas de desigualdad y exclusión en el que el país se encuentra).

En los últimos años desde la instancia técnica del Frente social se vienen realizando esfuerzos técnicos dirigidos a perfeccionar la focalización de los programas sociales (en especial del Bono de Desarrollo Humano) y solucionar los problemas que afectan el eficiente desempeño de los mismos.

Frente a esta situación, es prioritario diseñar políticas públicas orientadas a mejorar el desempeño de la agenda social, por ello, este proceso desea aportar a este esfuerzo de construcción de lineamientos de políticas con la participación activa entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

RESULTADOS DEL TALLER DE ÁREA SOCIAL

El taller contó con 40 participantes, representantes de las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, con experiencia de trabajo en el área social. En este taller se recolectó insumos de propuestas-lineamientos específicos y mecanismos sobre políticas públicas.

A continuación se resumen los aportes generados en el taller, para luego en una matriz presentar los lineamientos de políticas surgidas del taller.

²⁵ La ejecución presupuestaria se calcula como el porcentaje del presupuesto devengado respecto del codificado. Entendemos como presupuesto devengado al monto de las obras, bienes o servicios tramitados por la entidad, cuyo valor es una obligación de pago, independientemente de que este pago se efectivizó o no. Sin embargo, se dispone del presupuesto devengado únicamente a diciembre 2003 por lo que para el 2004, se toma como variable proxi el porcentaje de transferencia.

²⁶ El teórico esperado a esperado anual es llegar al 100% de ejecución.

- Acceso a los servicios básicos y vivienda enfocado para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
- Priorizar el acceso universal a los servicios sociales (promoción, prevención y atención), con enfoque intercultural.
- Con Metas o sin Metas del Milenio el Estado debe crear un marco institucional que articule los lineamientos y propuestas de las nacionalidades y pueblos indígenas, para su implementación.
- La Secretaria Técnica del Frente Social, debe adoptar un papel protagónico y dirigir buena parte de sus esfuerzos hacia la creación de una perspectiva intercultural en los programas sociales, para lo cual debe tomar en cuenta la participación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
- El conjunto de los programas sociales prioritarios deben articularse adecuadamente de acuerdo a cada realidad de las Nacionalidades y Pueblos.
- El Bono de Desarrollo Humano debe emplearse para estimular la inclusión social.
- Los programas sociales deben asumir el rol de formadores de ciudadanía, respetando la cosmovisión indígena.
- Creación de Programas de atención en las diferentes áreas sociales tomando en cuenta especialmente a los miembros de las nacionalidades y pueblos mas vulnerables (niños menores de 5 años, mujeres embarazadas, tercera edad, discapacitados).
- Mejoramiento de los modelos de provisión de servicios universales (salud y Educación). Aplicando modelos innovadores que fortalezca a las familias de las nacionalidades y pueblos que son los menos atendidos.
- Formular una agenda de políticas públicas entre los representantes del Estado y los Pueblos Indígenas, tomando en consideración los lineamientos y propuestas que surgen de los talleres y que conduzca a la inclusión con énfasis en los conocimientos, valores, basados en la interculturalidad.
- Se ha conformado un equipo de 3 personas miembros de las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos (Matilde Farinango del pueblo Natabuela; Abel Tasna de Pueblo Chibuleo y Efraín Sarango de los pueblos Saraguros de FENOCIN), para el apoyo de la sistematización de los resultados que surgen del taller de política social y preparar la ponencia a ser presentada en el Seminario Nacional.
- Conformado un equipo de 3 personas (Cesáreo Guamán del pueblo Cañar; Ana Maria Pilamunga de pueblo Puruhá; Arturo Sefla del pueblo Puruhá), representantes de las Nacionalidades y Pueblos quienes participaran en el Seminario Nacional y conformaran parte de la Mesa de Concertación, que preparara la agenda de Políticas Públicas.

PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

Objetivos	Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación
<p>OBJETIVO 1:</p> <p>Servicios básicos, acceso y calidad para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.</p>	<p>1.1. Mejorar la calidad de vida de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador en área de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recoger lineamientos y propuestas de salud intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. • Concertación en una agenda entre el Estado y los Pueblos indígenas. • Fortalecimiento de las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas y priorizar la atención a las comunidades indígenas. • Establecer el sistema de Aseguramiento Universal de Salud, AUS y ser prestadores de servicios de salud de acuerdo a nuestras realidades locales. • Desarrollar servicios de salud con la Dirección Nacional de Salud Indígena. • Implementar estrategias de atención diferenciadas para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas para proveer el cuidado a las/los adolescentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de consulta previa a las Nacionalidades y Pueblos Indígenas a nivel nacional. • Socializar sobre la Ley de Salud Intercultural, mediante talleres, difusión por diferentes medios a los pueblos indígenas y al Estado (por los medios: Radio, TV, talleres de capacitación, folletos, trípticos y otros medios). • Revisar la base de datos del SIISE y del Censo de Población del 2001. • Aplicación del marco legal vigente de salud, los Derechos Colectivos y el Convenio 169 de la OIT. En el ámbito de la salud de acuerdo a la cultura de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
<p>OBJETIVO 2.</p> <p>Servicio, acceso y calidad en Educación para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador</p>	<p>2.1. Mejorar la calidad y el acceso a la educación básica para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, logrando que</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a maestros bilingües, contar con materiales y presupuesto necesario. • Incrementar la escolaridad de los niños y las niñas de las Nacionalidades y Pueblos. • Mesa de concertación entre el Ministerio de 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un sistema de evaluación a alumnos y maestros bilingües. Partir de la Evaluación integral e impacto de la Educación Bilingüe Intercultural. • Base de datos, diagnósticos, evaluación

Objetivos	Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación
	<p>todos los niños y niñas culminen los estudios.</p> <p>2.2. Mejorar la calidad de Educación Bilingüe.</p>	<p>Educación y Representantes de Pueblos Indígenas. (Dirección Nacional de Educación Bilingüe).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una propuesta y con el presupuesto necesario junto con el Ministerio de Educación. 	<p>de impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información, socialización, talleres, de capacitación seminarios, intercambio de experiencias. • Instancia de veeduría y control social.
<p>OBJETIVO 3.</p> <p>Los programas sociales se orienten a la reducción de la pobreza de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador</p>	<p>3.1. Promover mecanismos que garanticen la inclusión y equidad en los programas sociales para las comunidades más pobres de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una evaluación de impacto en las comunidades indígenas beneficiarias sobre el BDH. • Focalizar para que el Bono de Desarrollo Humano, llegue a donde verdaderamente necesitan. • Hacer un mapeo y elaborar una Estrategia para focalizar por número de familias. • El Bono de Desarrollo Humano debe proponer nuevas políticas de desarrollo social para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto en las Nacionalidades y Pueblos Indígenas de las familias que reciben el BDH. • Contar con un documento sobre focalización en comunidades de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas
<p>OBJETIVO 4.</p> <p>Lograr la aplicación de la interculturalidad en los programas sociales.</p>	<p>4.1. Promover el proceso intercultural en todos los programas sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar indicadores de interculturalidad y género para evaluar los impactos. • En los proyectos y programas se incorpore el tema de interculturalidad y género, con indicadores que se puedan medir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar instrumentos de seguimiento y evaluación. • Una Instancia de veeduría y control social.

CONCLUSIONES FINALES

La mayoría de los participantes respondió que todos los temas fueron de su interés, especialmente sobre el análisis de los impactos de políticas públicas.

Manifestaron que los trabajos en grupos les permitieron intercambiar experiencias entre los participantes que tenían formación en estas áreas.

RECOMENDACIONES

Nuestra sociedad demanda un Estado que elabore políticas de desarrollo social a largo plazo, junto con las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y las proyecte hacia el logro de un país más justo, equitativo, humano y sustentable, que inspire esperanza para todos.

- Es necesario que el Gobierno apoye y que su gestión sea sostenible tomando en cuenta la capacitación técnica, tecnología de acuerdo a su entorno cultural, y los diferentes programas a llevarse a cabo deben ser analizados, discutidos al interior de quienes serán los beneficiarios/as para poder tener éxito y generar realmente impactos positivos en las Nacionalidades y Pueblos.
- Dar seguimiento a las propuestas que salieron sobre lineamientos de políticas públicas.
- Implementar un observatorio de políticas públicas para pueblos indígenas, orientadas al diseño, y seguimiento.
- Elaborar una propuesta para el seguimiento y veeduría de las políticas públicas para su cumplimiento.
- Diseñar un programa de capacitación para los miembros de las organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos en Políticas Públicas.

ANEXOS

Auto identificación étnica

Auto-identificación	% de la población
Indígena	6.83
Afro-Ecuatoriana	4.97
Mestiza	77.42
Blanca	10.46
Otros	0.32

Fuente: Censo de población y vivienda 2001

Años de escolaridad según auto identificación

Tasa de Analfabetismo según auto identificación

Población de 15 años y más			
	Tasa de analfabetismo		
	Hombre	Mujer	Total
Indígena	19.70	35.90	28.20
Afroecuatoriana	9.70	11.00	10.30
Mestiza	7.10	9.00	8.00
Blanca	4.40	5.10	4.80
Otros	8.80	8.80	7.40
Total país	7.70	10.30	9.00

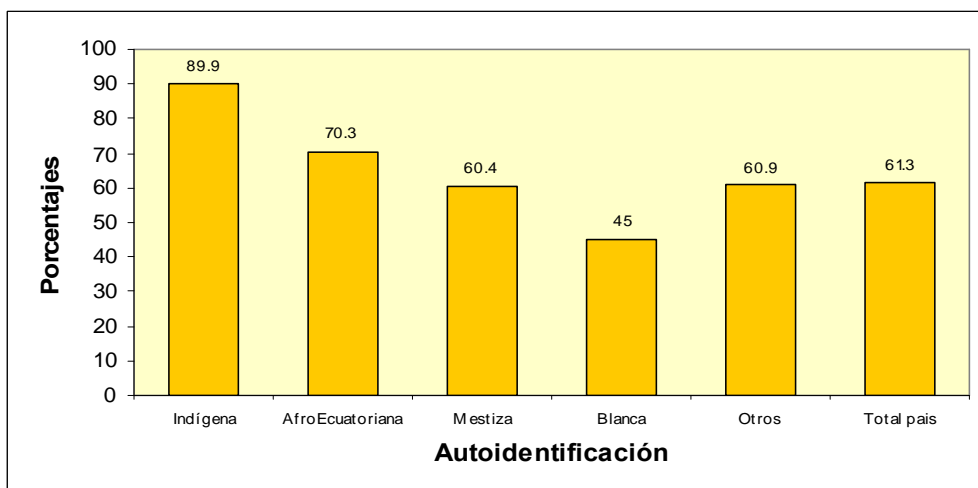
Fuente: Censo de población y vivienda 2001

Tasa neta de matrícula según auto identificación

	Población entre 18 y 25 años		
	Hombre	Mujer	Total
Indígena	2.60	2.20	2.40
Afroecuatoriana	4.80	6.40	5.60
Mestiza	11.80	13.50	12.70
Blanca	16.60	17.10	16.80
Otros	10.50	11.30	10.90
Total país	11.30	12.80	12.00

Fuente: censo de población y vivienda 2001

Pobreza por necesidades básicas insatisfechas según etnia



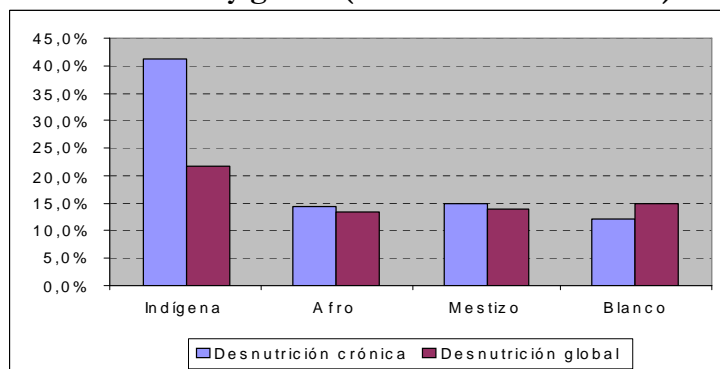
Fuente: censo de población y vivienda 2001

Tasa de desempleo según auto identificación sector urbano

	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Indígena	6.9%	4.7%	6.0%
Afroecuatoriana	6.7%	17.5%	11.0%
Mestiza	5.8%	10.5%	7.7%
Blanca	5.2%	13.6%	8.6%
Total país	5.8%	10.8%	7.9%

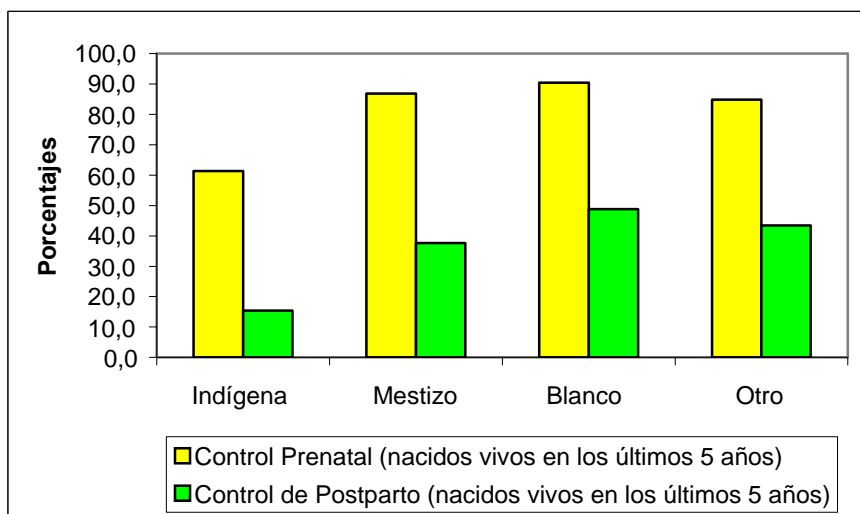
Fuente: INEC, Encuestas de empleo 2005

Tasa de desnutrición crónica y global (menores de cinco años)



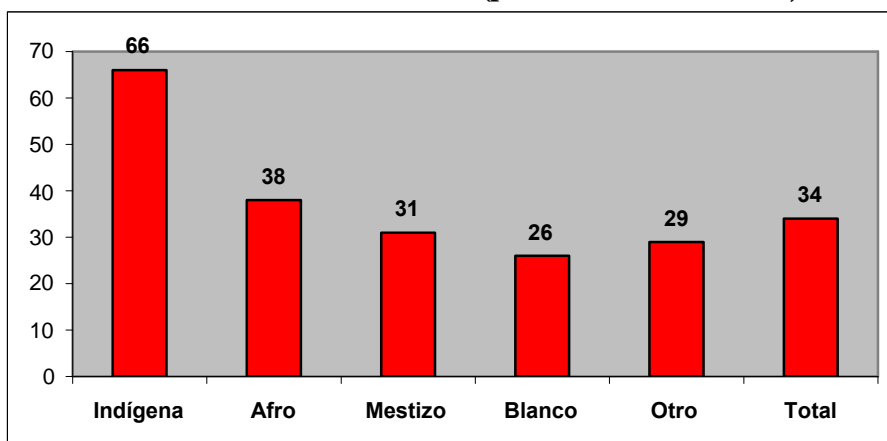
Fuente: ENDEMAIN

Salud materna

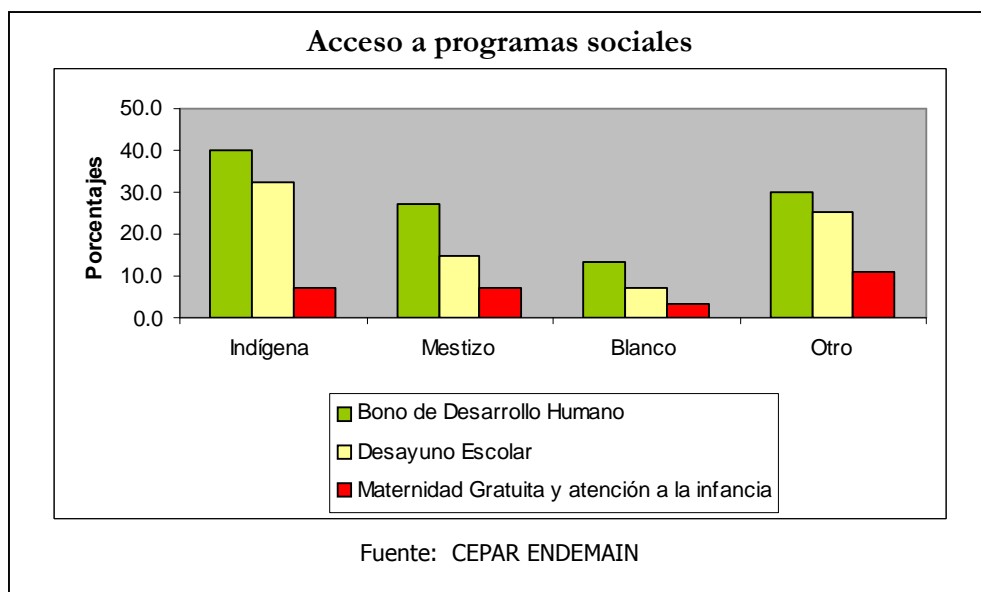


Fuente: CEPAR ENDEMAIN

Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)



Fuente: CFPAR FNDFMATN



Presupuesto destinado a ejecutarse programas y proyectos a favor de pueblos indígenas.

Presupuesto educación y bienestar social pueblos indígenas	
INSTITUCIÓN	PRESUPUESTO
Redes Escolares Interculturales	4,981,639
Direcciones provinciales de educación intercultural	26,939,271
Dirección de educación de las Nacionalidades	543,721
Sub total Educación	32,464,631
CODENPE	9,056,879
Total Educación y Bienestar Social	

Fuente: MEF septiembre 2006

Elaboración: STFS

Presupuesto de salud provincias con predominancia población indígena 30%

PROVINCIA	CANTÓN	P. CODIFICADO
Bolívar	Guaranda	3,567,957
Cañar	Cañar	1,728,242
Cotopaxi	Pujilí	762,433
Cotopaxi	Saquisilí	1,049,637
Chimborazo	Alausí	869,322
Chimborazo	Colta	886,191
Chimborazo	Guamote	741,580
Imbabura	Cotacachi	686,870
Imbabura	Otavalo	2,638,651
Morona Santiago	Morona	1,868,682
Morona Santiago	Santiago	669,454
Morona Santiago	Taisha	300,186
Napo	Tena	2,649,308
Napo	Archidona	4,160
Pastaza	Pastaza	2,132,892
Total		20,555,565

Fuente: MEF agosto 2005

Elaboración: STFS

Recursos de la CEREPS asignadas a cantones con más del 30% de población indígena para educación

Provincia	Cantón	Monto asignado decreto 980	Monto asignado decreto 1713	Monto asignado decreto 1822	Total
Bolívar	Guaranda	172,297,87	74,697,32	18,000,00	264,995,19
Cañar	Cañar	44,910,05	27,643,84	82,293,75	154,847,64
	El Tambo			49,376,25	49,376,25
	Suscal			10,972,50	10,972,50
Chimborazo	Alausí	265,301,78	56,341,87	122,312,06	443,955,71
	Colta	179,400,75	28,170,94	233,294,58	440,866,26
	Guamote	204,460,91		102,655,67	307,116,59
Cotopaxi	Saquisilí	111,976,62	13,519,99		125,496,61
	Pujilí			15,000,00	15,000,00
	Sigchos		70,604,87	36,000,00	36,000,00
Imbabura	Otavaló	594,761,75	141,208,48		735,970,22
	Cotacachi	83,702,58			83,702,58
Morona Santiago	Logroño	164,344,29	44,752,18		209,096,48
	Morona	356,449,45		15,000,00	371,449,45
	Santiago de Méndez	293,780,88	25,604,04		319,384,92
	Taisha		21,945,00		21,945,00
Napo	Archidona	393,880,14		160,918,49	554,798,63
	Tena	328,455,66		437,859,72	766,315,38
	Carlos Julio Arosemena		31,924,56	460,558,78	492,483,34
Orellana	Loreto		28,465,25	197,535,34	226,000,59
Pastaza	Arajuno	286,299,94			286,299,94
	Pastaza	606,452,66		33,000,00	639,000,00
Zamora Chinchipe	Yacuambi		15,682,71		15,682,71
TOTAL ASIGNADO CEREP, 2005 – 2006 A CANTONES CON MÁS DEL 30% DE POBLACIÓN INDÍGENA					6,641,813,51

Recursos de la CEREPS asignadas a cantones con más del 30% de población indígena para salud

Nombre	Provincia	Valor aprobado decreto 970	Valor aprobado decreto 1788	Valor aprobado decreto 8760-C	Total abonado
S.C.S Chontamarca y Ducur	Cañar	19,379,2			19,379,2
Construcción y servicio C.M.I.	Chimborazo	95,000,00			95,000,00
Centro Materno Infantil	Chimborazo	309,692,00			309,692,00
Construcción y Servicios CM Guano	Chimborazo		150,038,0		150,038,0
Licenciamiento- Hospital general Chimborazo	Chimborazo		1,763,348,0		1,763,348,0
Mejoramiento condiciones físicas hospital policlínico de Riobamba	Chimborazo			130,000,00	130,000,00
Hospital de Otavaló	Imbabura	40,998,00			40,998,00
Arreglo y reparaciones 16 unidades área 1 Imbabura, Pimampiro, Chug	Imbabura		127,678,00		127,678,00
Construcción, remodelación y arreglos	Imbabura		99,075,00		99,075,00

hospital Otavalo					
Arreglos y reparación 4 unidades Área 2 Atuntaqui: CSH Atuntaqui	Imbabura		45,000,00		45,000,00
Hospital de Gualaquiza	Morona S.	175,000,00			175,000,00
Ampliaciones y readecuaciones del Hospital de Gualaquiza	Morona S.		127,820,00		127,820,00
Cambio red eléctrica Hospital Sucua	Morona S.		60,000,00		60,000,00
Cambio red eléctrica Hospital de Méndez	Morona S.		112,000,00		112,000,00
Hospital de Macas, nuevo 1era. Etapa – Morona Santiago	Morona S.		500,000,00		500,000,00
Dirección Provincial de salud de Napo	Napo	54,623,7			54,623,7
Construcción Centro de Salud	Orellana	95,000,0			95,000,0
Ampliación y remodelación CS Joya de los Sachas	Orellana		29,543,00		29,543,00
Total asignado CEREPS 2005-2006 a provincias con más del 30% de población indígena		789,692,9	3,014,502,0	130,000,0	3,934,194,9

Propuestas y Planteamientos de una Política Pública de Participación Ciudadana Incluyente de los Pueblos Indígenas

Resultados del Taller Participación Política **Víctor Hugo Jijón²⁷**

ANTECEDENTES

La realización de este Taller tuvo una fase preparatoria en la cual se procedió a estudiar cuidadosamente la composición de delegados/as a fin de que vengan personas que realmente aporten con sus criterios y experiencia en la temática. A partir de una lista inicial de cerca de cien personas se seleccionó a treinta, tratando de cubrir criterios de representación equilibrada en lo regional, de edad y de género; provenientes tanto de organizaciones de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas como de instituciones públicas. A cada persona se le invitó indicando el tipo de intervención que se esperaba de ella, es decir, orientada a lo analítico propositivo antes que a la formulación de reivindicaciones o demandas inmediatistas ante las autoridades.

A fin de corresponder con el nivel de abstracción que requiere establecer políticas públicas, los delegados debían tener una trayectoria activa en los momentos decisivos del movimiento indígena, en su relación conflictiva con el Estado. Esto permitía trascender la visión circunscrita exclusivamente a proyectos o programas locales o regionales que es, generalmente, el ámbito de acción de las organizaciones sociales.

Iguales consideraciones fueron establecidas para seleccionar a los ponentes, añadiéndose que al ser la participación política una temática muy densa se recomendó que las exposiciones no sean demasiado descriptivas y más bien hacer énfasis en los aspectos explicativos de los subtemas encargados a cada expositor.

Participaron finalmente 24 personas, de las cuales siete fueron mujeres. En cuanto a ponentes, todos fueron varones. Las mujeres que estuvieron invitadas y no vinieron, ya sea como delegadas o como ponentes se excusaron señalando factores imprevistos.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA LATINOAMERICANA

La participación política de la población indígena latinoamericana es por demás reciente y obedece a diferentes factores económicos, sociales,

²⁷ Ingeniero Geólogo-Geofísico, Instituto Francés del Petróleo, París-Francia. Ha trabajado como consultor y escrito y publicado varios artículos en temas de política y políticas.

culturales y políticos que se han presentado casi simultáneamente en la región, modificando una situación de exclusión prevaleciente hasta hace pocos años. En efecto, la resistencia de los pueblos indígenas a las políticas integracionistas y asimilacionistas establecidas por los gobiernos de la región desde los años cuarenta del siglo XX determinó su fracaso, debiendo buscar un sustituto más conciliador, proclive al fomento de la participación y del desarrollo. Surgieron así entidades públicas orientadas a prestar atención a algunos problemas socioeconómicos de esta población. Sin embargo, las así generalmente denominadas "Secretarías de Asuntos Indígenas" o entidades similares circunscribieron su acción a paliativos asistenciales inmediatistas de escasa repercusión en el mejoramiento de la calidad de vida.

Como los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional, FMI y el Banco Mundial, BM en todo el continente lejos de mejorar las condiciones de vida determinaron un mayor empobrecimiento de la población, sobre todo rural, esto provocó la emigración del campo a la ciudad, con la consecuente desestructuración comunitaria y familiar. Desde los años ochenta este fenómeno se acentuó y con ello la necesidad de fortalecer la resistencia de las organizaciones desde un enfoque étnico, a fin de enfrentar exitosamente los nuevos desafíos y no quedarse en formas rudimentarias de sobrevivencia. Esto exigió enrumbar a las comunidades mediante **programas de desarrollo sustentable con identidad**, para lo cual se conformaron varias **redes organizacionales**, desde niveles locales a nacionales y hasta continentales. Para ello se contó con nuevos liderazgos indígenas, quienes priorizan la articulación de lo político, con lo social, lo cultural, lo técnico y lo económico.

En el ámbito productivo, algunos procesos de inserción exitosa en el mercado nacional e internacional ocurrieron rebasando la estricta economía de autosubsistencia, aunque sin suficiente sustentabilidad.

Paralelamente, surgieron instrumentos jurídicos internacionales tendientes al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a promover su participación en el desarrollo nacional de los países y a permitir la participación política. Es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, del Forum Permanente sobre Pueblos Indígenas de la ONU, de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural de la UNESCO, etc.

En el ámbito político, la proverbial exclusión de los indígenas de los procesos electorales se vio alterada por iniciativas de participación y propuesta que surgieron en varios países, para lo cual se forjaron instrumentos organizativos propios, por fuera del predominio de los partidos políticos tradicionales, de izquierda o de derecha, quienes en algunos momentos utilizaron a la población indígena como masa electoral sumisa. Estas nuevas propuestas constituyeron partes fundamentales en la construcción de plataformas reivindicativas desde las comunidades y pueblos, cuidando de no quedarse en

el mero plano reivindicativo de formular pliegos de peticiones a un patrono o al Estado, sino tratando de convertirse en verdaderos programas de gobierno, de manera que convoquen al conjunto de la sociedad desde una visión intercultural.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL ECUADOR

El proceso de retorno a la democracia representativa implementado en el Ecuador en 1978, luego del periodo de dictadura militar, con una nueva Constitución y un nuevo marco jurídico electoral, como la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos permitió una mejor expresión de las expectativas ciudadanas, aunque encuadradas en partidos políticos tradicionales poco representativos, generalmente controlados y administrados por escasas familias oligarcas o grupos económicos monopolistas, salvo aquellos identificados con los sectores populares, como el Partido Socialista y el Partido Comunista.

En el Ecuador la participación política indígena arrancó con el célebre Levantamiento Indígena de junio de 1990, liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, el cual constituye un quiebre positivo sustancial en la vida social y política cotidiana de todo el país.

En efecto, el Levantamiento Indígena sorprendió al Estado y a la sociedad ecuatoriana al poner en evidencia la fuerza de un actor social que había sido ignorado pero que se venía configurando a lo largo de muchos años de resistencia; desveló también un Estado excluyente y la polarización social profundizada por las políticas de ajuste estructural aplicadas desde 1983 por los gobiernos de turno, en obediencia al Fondo Monetario Internacional, FMI, y a los intereses de la oligarquía local. Por otra parte, el Levantamiento interpeló también los límites de una democracia restringida al voto, que no considera el ejercicio de los derechos económicos y sociales ni tampoco los ubica a la par de los derechos políticos. Además, visibilizó y cuestionó las diferentes formas de marginación y racismo establecidas por la sociedad blanco-mestiza como parte de la dominación y segregación imperante.

Aparecieron consignas tales como "Por un Estado Plurinacional", "Ni una hacienda más en el 92", "Queremos acciones, no más elecciones", que dan cuenta de un nuevo discurso político social en el Ecuador, que conjuga una crítica a las condiciones económicas estructurales con la incorporación de otras dimensiones de la dominación. A más de la denuncia de la desigual propiedad de la tierra, aparecen las relaciones asimétricas o inequitativas étnicas, generacionales y de género, que impone un Estado unidimensional que ignora las diferencias culturales; y se denuncia con énfasis la inutilidad de una democracia formal que reduce la ciudadanía al ritual electoral. A esto se suman otras demandas, especialmente amazónicas, que priorizan la problemática territorial y denuncian la explotación irracional de los recursos naturales de esa región, como el petróleo y la madera.

La emergencia del movimiento indígena se da también en un momento de profunda crisis del movimiento sindical (flexibilización laboral, aperturismo neoliberal), y a la vez acompaña a la presencia de nuevos actores sociales como el movimiento juvenil, el movimiento de mujeres, el de derechos humanos y el ambientalismo; todos con elementos discursivos convergentes que posibilitan momentos de encuentro con el Movimiento Indígena liderado por la CONAIE, y con el movimiento campesino dirigido por la CONFEUNASSC, Confederación Nacional del Seguro Social Campesino.

En la primera mitad de la década de los 90, se dan un conjunto de hechos que propician la convergencia de estos sectores en espacios de unidad multicultural: las acciones de oposición a la celebración de los 500 años del supuesto "Encuentro de dos Mundos" propiciado por España en 1992, las movilizaciones contra la Ley Agraria en 1994, la Consulta Popular convocada por el gobierno nacional en 1995, para facultar el voto de los independientes. Posteriormente a estos procesos, en la ciudadanía se profundiza el debate respecto a la conformación de una organización política que sea la expresión del conjunto de fuerzas sociales resistentes al neoliberalismo, generador de mayor pobreza y exclusión social. Ante esto, la CONAIE, que desde su formación había mantenido una posición de anular el voto en las elecciones, juzgó necesario reconsiderar su posición inicial. Recomendar el voto nulo en las elecciones era una demostración de su desconfianza en la democracia formal liberal y de rechazo a la utilización demagógica de los indígenas por parte de los partidos políticos tradicionales.

Esta necesidad de intervenir en las elecciones como parte de la lucha por una sociedad más justa e igualitaria y por una democracia participativa más integradora, determinó la decisión de contar con una expresión política propia, emanada desde las bases. Fue así que, en 1996, tras un activo proceso de diálogos y debates entre organizaciones pertenecientes a la Coordinadora de Movimientos Sociales, a la CONAIE y a la CONFEUNASSC, se fundó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, MUPP-NP, al cual se le dio el mandato de cumplir con varias expectativas, entre ellas:

- a. Se constituye en punto de encuentro y articulación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas entre sí, con otros sectores del campo, con movimiento populares urbanos, con el sindicalismo público, con intelectuales democráticos, con sectores de la iglesia que habían apostado a una opción preferencial por los pobres y sobre todo, con un amplio espectro de la sociedad que encontró en el surgimiento del MUPP-NP reflejados sus anhelos de independencia y autonomía política, a la vez, de proyección de un nuevo programa de transformación de la sociedad.
- b. Se convierte en un instrumento político que permite al movimiento popular organizado intervenir en la esfera político-institucional con propuestas programáticas concretas, orientadas al cambio estructural,

para el conjunto de la sociedad, manteniendo su independencia y autonomía.

- c. Es el instrumento que facilita el acceso a la institucionalidad y plantea el reto de construir y demostrar formas de gestión pública alternativa y consolidar los poderes locales como estrategia de construcción de un nuevo orden desde lo local.

Desde 1996 hasta la actualidad, la población indígena representada en las organizaciones pertenecientes a la CONAIE ha participado en todos los eventos electorales convocados por el Tribunal Supremo Electoral, a través del Movimiento Pachakutik. En cambio que la población representada por la FENOCIN y por la FEINE, las dos otras organizaciones indígenas importantes, lo han hecho principalmente mediante el Partido Socialista-Frente Amplio, en el primer caso, o ha votado por partidos de derecha en el segundo caso.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El concepto de participación política

En general, se entiende por participación política toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formulación de la política estatal. Comprende acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Existen varios modos de participación, entre los cuales se distingue el de **votar**, el de realizar una campaña política electoral, el de desarrollar alguna actividad comunitaria o particular orientada a incidir en las decisiones políticas estatales, o simplemente el de desarrollar una actividad de protesta.

Así mismo, la participación política puede clasificarse en **institucional** y **no institucional**, según se desee actuar al interior del marco previsto para ejercer oposición o realizar acciones contestatarias extra-parlamentarias; puede ser **decisoria** o **consultiva**, en caso se participe en elecciones o referéndum; o también **directa** o **indirecta**, según los ciudadanos tomen decisión mediante votación universal o eligiendo representantes para que actúen en nombre suyo. La participación política puede también ser **obligatoria** o **facultativa**, según lo disponga el respectivo ordenamiento jurídico, en cuyo caso el pronunciamiento recae en los ciudadanos o en algún órgano gubernamental, por ejemplo cuando se faculta al parlamento para realizar la convocatoria a un referéndum con la finalidad de decidir una reforma constitucional.

Esta participación política presupone la existencia de un Estado de Derecho y no un régimen dictatorial.

Dentro del proceso de participación política del movimiento indígena ecuatoriano conviene distinguir tres grandes instancias o escenarios:

- a. La participación dentro del proceso organizativo comunitario, con directrices y jerarquías ancestrales, relativamente diferenciadas de un pueblo a otro o de una región a otra, aunque guardando rasgos comunes de identidad; estas formas organizativas alcanzan grados superiores según la referencia territorial y se habla de organizaciones de primer grado (comunidad), segundo (cantonal) y tercer grado (provincial), llegando a las grandes organizaciones regionales (como ECUARUNARI o CONFENIAE), y nacionales (como CONAIE, FEINE y FENOCIN).
- b. La participación electoral, relacionada con la designación democrática interna de candidatos o candidatas para terciar en las elecciones para juntas parroquiales, concejales, consejeros, alcaldes, prefectos, diputados y presidente de la república en los cargos de elección popular.
- c. La participación institucional dentro de la estructura del Estado, ya sea en las Direcciones ministeriales asumidas, en los ministerios cuando éste ha sido el caso.

La representación electoral en el último periodo

La participación electoral desde 1996 al 2004

Como resultado del nuevo protagonismo político electoral, el Movimiento Pachakutik llegó a ocupar importantes cargos de elección popular en diversos periodos. En 1996 estableció una alianza con el Movimiento Nuevo País liderado por el periodista Freddy Ehlers y llegó en tercer lugar en las votaciones para Presidente de la República. En aquella ocasión Pachakutik obtuvo ocho diputaciones, de las cuales cinco fueron indígenas, incluida una mujer.

En las elecciones para representantes ante la Asamblea Nacional en 1997, Pachakutik obtuvo siete asambleístas de un total de 70. Para 1998 el proceso electoral permitió alcanzar ocho diputados, 11 alcaldes y 72 consejeros y concejales. En el 2000, el Movimiento Pachakutik tuvo 20 alcaldes en votación solos y 7 en alianza; fueron también electos cinco prefectos, 86 concejales, 17 consejeros y 461 representantes a juntas parroquiales.

En el 2002, en alianza con el Partido Sociedad Patriótica, Pachakutik ganó las elecciones presidenciales, aunque esta experiencia sólo duró seis meses en razón de la traición del Coronel Lucio Gutiérrez a los compromisos y

postulados de campaña. En el Congreso Nacional se llegó a constituir un bloque legislativo con once diputados electos de un total de 100.

En el 2002 se alcanzó también cuatro prefecturas provinciales de un total de 22 y 32 alcaldías de un total de 215, incluyendo aquellas conseguidas en alianza con otras fuerzas sociales o políticas afines.

En todas estas dignidades, siempre se trató de mantener una equidad étnica y de género en la postulación de candidatas y candidatos. Alrededor del 50% de puestos de elección popular fueron ocupados por indígenas. En cuanto a las mujeres, Pachakutik está entre las organizaciones políticas que más han cumplido con las disposiciones de la Ley de Elecciones en lo que se refiere a la proporcionalidad de asignación como candidatas a las diferentes dignidades. Es así como en el 2004, presentó una candidata a prefecta que resultó elegida y nueve candidatas a alcaldesas de las cuales fueron electas tres.

Es importante señalar que en cada uno de estos procesos electorales el Tribunal Supremo Electoral ha procedido a cambiar el método de escrutinio, por lo cual, a nivel de las elecciones plurinominales, las comparaciones numéricas no pueden realizarse mecánicamente, sin tener en cuenta la incidencia cuantitativa de cada método. En verdad, paulatinamente se pasó del tradicional método de cocientes al método d'Hont, luego al método Imperial y finalmente al método d'Hont ponderado, en las pasadas elecciones. En este Taller no se entró a la discusión detallada de estos cambios, sus efectos en la representación real de los candidatos ganadores, sino más bien, se señaló su impacto y la heterogeneidad que crea en la información y en la representatividad de las diferentes dignidades.

A nivel presidencial, en dos ocasiones la participación fue en alianzas con movimientos sociales urbanos y rurales, postulando a un candidato no indígena, debido a múltiples circunstancias internas y externas al movimiento, en particular la necesidad de llegar a un electorado mayoritariamente urbano poco politizado. A lo que se añade, la precaución de no someter tempranamente a líderes indígenas al veredicto de las urnas cuando la mayor parte de la población todavía conlleva prejuicios racistas y segregacionistas.

A fin de tener una imagen numérica de lo que esta participación ha significado en el año 2004 se han elaborado los cuadros y figuras siguientes para las elecciones seccionales de alcaldes y prefectos, en donde la distribución provincial del electorado permite constatar las zonas o regiones de influencia del Movimiento Pachakutik.

Como puede observarse en el Cuadro No. 1, la votación total de Pachakutik para prefecturas y alcaldías es casi similar, con una diferencia de 22.000 votos a favor de las primeras. Existen sin embargo serias diferencias provinciales. Por ejemplo, en Cotopaxi, la votación del candidato a Prefecto, que iba para reelección, es muy superior a la de candidatos a alcaldes, 56.478

frente a 35.010, sin que haya ocurrido el endoso esperado y apenas se logró una alcaldía, en Saquisilí. En cambio que en Morona Santiago, con menor votación, y obteniendo el candidato a prefecto prácticamente el doble de votos de los candidatos a alcaldes, 20.605 frente a 10.584, se obtuvieron seis alcaldías, dado el monto pequeño requerido para ser electo (ver figura 1)

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el número de habitantes o de electores no refleja la extensión territorial que tienen las circunscripciones señaladas, algunas de ellas muy extensas, presentándose mayores responsabilidades o desafíos para la planificación estratégica del desarrollo local.

Cuadro No. 1

	PROVINCIAS	PREFECTOS			ALCALDES		
		Votación Pk Electos o no	Total Votos válidos	%	Votación Pk Electos o no	Total Votos válidos	%
1	AZUAY**	35935	242461	14.82	34685	256559	13.52
2	BOLIVAR	15050	67137	22.42	12002	74375	16.14
3	CAÑAR	16785	72155	23.26	18140	76964	23.57
4	CARCHI		72972	0.00	3605	77621	4.64
5	COTOPAXI	56478	143309	39.41	35010	152915	22.90
6	CHIMBORAZO	48967	155630	31.46	40707	162387	25.07
7	EL ORO*	4990	225656	2.21	4854	231206	2.10
8	ESMERALDAS**	1101	126397	0.87	573	135172	0.42
9	GUAYAS	13783	1332157	1.03	13473	1441158	0.93
10	IMBABURA	35883	138624	25.89	33074	142607	23.19
11	LOJA		162689	0.00	1809	173268	1.04
12	LOS RIOS		263092	0.00	1523	64552	2.36
13	MANABI		523285	0.00	12157	642350	1.89
14	MORONA S.	20605	36487	56.47	10584	38368	27.59
15	NAPO	5611	33517	16.74	8202	32676	25.10
16	PASTAZA*	2036	25731	7.91	3155	25329	12.46
17	PICHINCHA**	85071	1047360	8.12	79939	1096437	7.29
18	TUNGURAHUA	9690	184539	5.25	16857	199193	8.46
19	ZAMORA CH.		29978	0.00	3195	60694	5.26
20	GALÁPAGOS		8018	0.00	97	7015	1.38
21	SUCUMBIOS	9897	45385	21.81	8349	47598	17.54
22	ORELLANA	10732	29851	35.95	8825	30590	28.85
TOTAL		372614	4966430	7.50	350815	5169034	6.79

Fuente: TSE Elaboración: VHJ

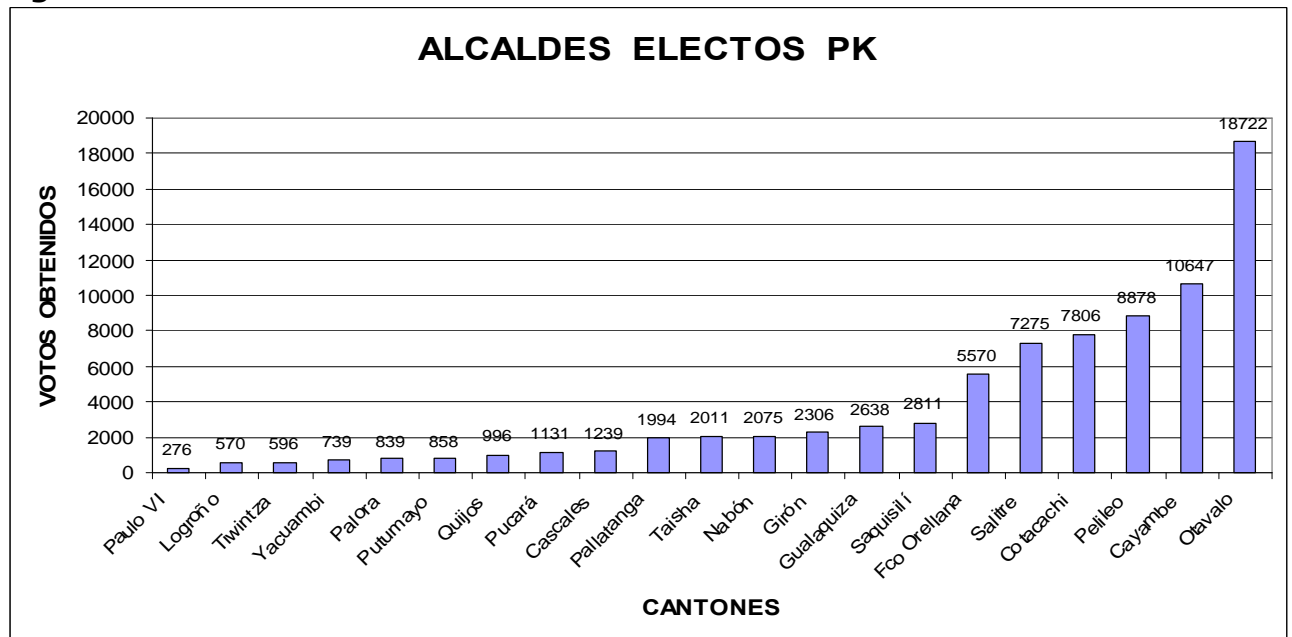
* En alianza: El Oro con MPD, Pastaza con PS-FA

** Sólo votación para concejal y/o consejero; para Pichincha y Quito, resultados del 2002

A parte de esta constatación, es de anotar que las alcaldías ganadas tienen una población relativamente pequeña en relación a otras del país, por lo cual en la distribución de recursos provenientes del Estado, vía la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, estos montos también son pequeños y no alcanzan para la ejecución de las obras de infraestructura prioritarias y los servicios públicos que necesita la población en aquellas circunscripciones.

El porcentaje de población indígena dentro de las provincias y cantones es variable. Debiendo señalarse que muchos habitantes de comunidades campesinas ya han emigrado a la ciudad o al exterior, por lo cual la presencia indígena rural no es representativa del total; a lo que se añade el fenómeno del mestizaje ocurrido a lo largo de muchos años. Estos factores dificultan disponer de datos demográficos exactos sobre la población indígena ecuatoriana, por cuya razón, mientras no haya un censo propio la estimación porcentual será muy estimativa.

Fig. 1



Una distribución estadística provincial de la votación obtenida por los candidatos y candidatas postulantes para alcaldes o prefectos, hayan o no ganado las elecciones, permite apreciar la magnitud de su presencia regional (ver Fig. 2 y 3). Como es de esperarse, la mayor votación se concentra en las provincias de la Sierra donde la población indígena es más mayor.

Fig. 2

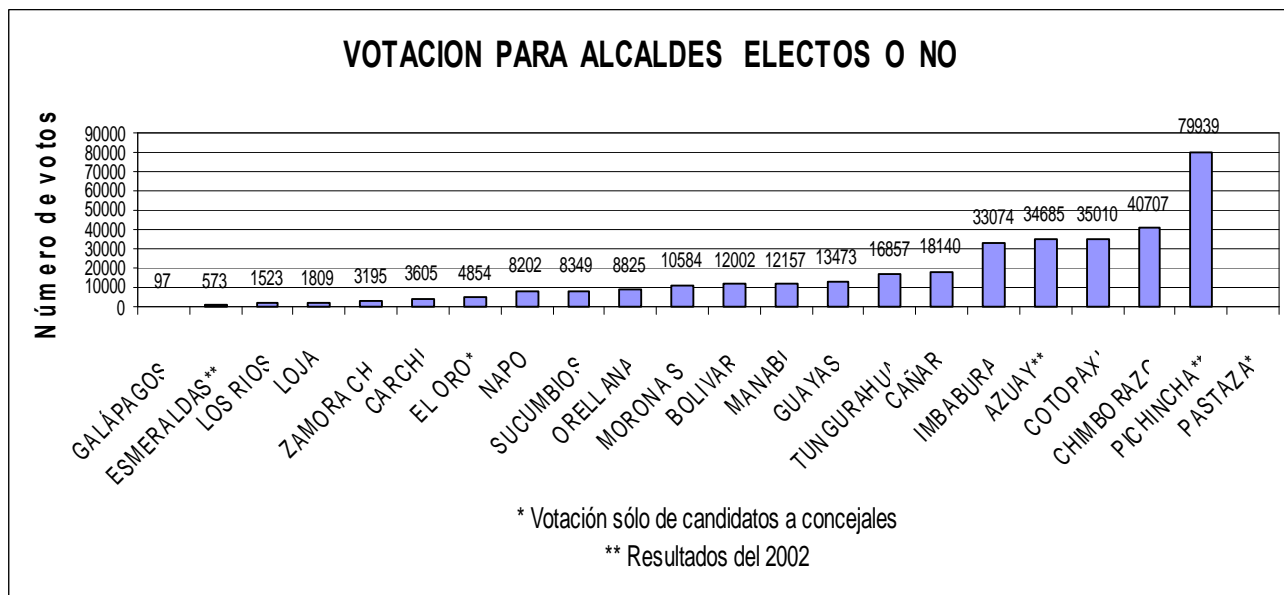
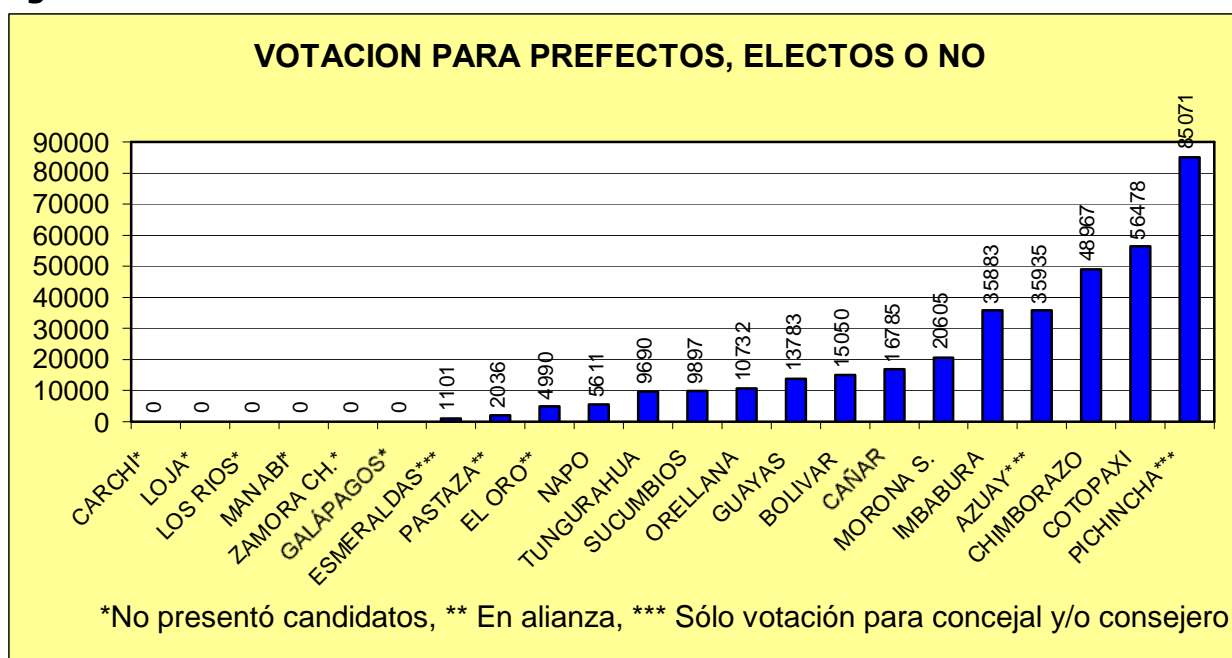


Fig. 3

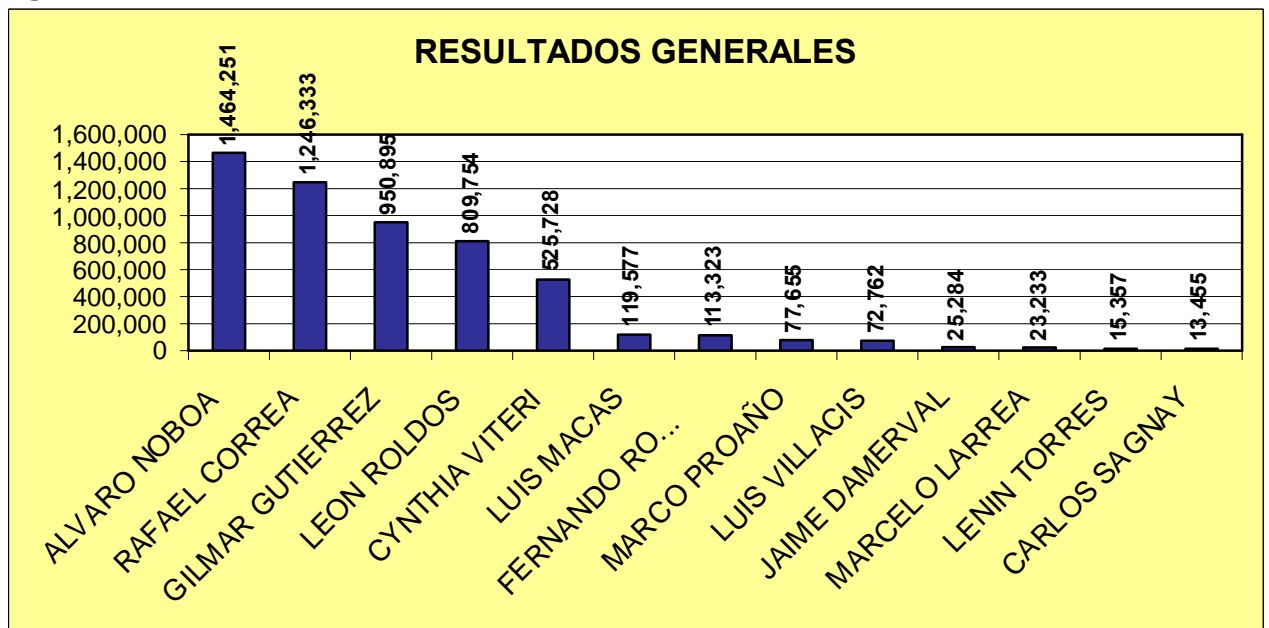


La participación electoral en octubre de 2006

El proceso electoral del pasado 15 de Octubre ha sido uno de los más mercantilizados, razón por la cual, al no haber una legislación que vuelva equitativa la participación, en términos de máximo gasto electoral para cada partido, tiempo máximo de publicidad en radio y televisión, etc. Todos estos son factores que afectan los resultados, pudiendo salir escogidos, por la aplicación de estos métodos, candidatos que tenían menores votaciones que otros.

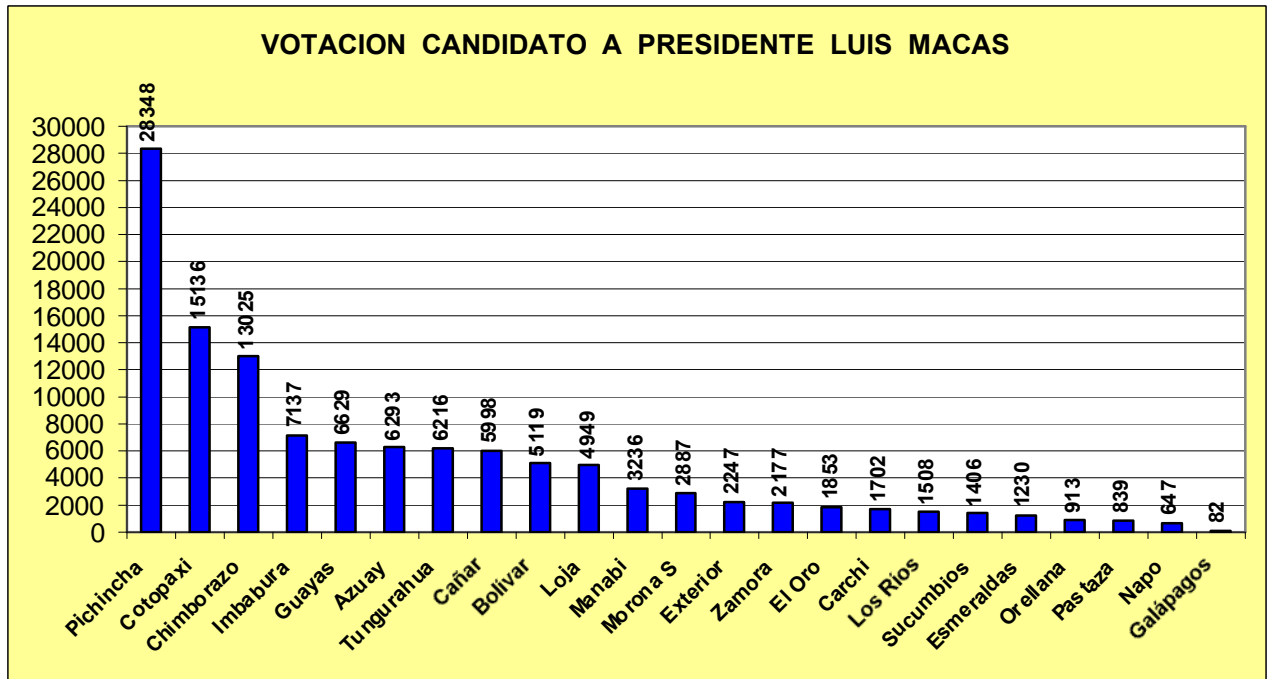
En las últimas elecciones presidenciales del 15 de octubre de 2006, Pachakutik participó por primera vez con candidatura propia, indígena, en el marco de una coyuntura política bastante desfavorable en razón de la presencia de fuertes candidatos populistas que por su demagogia podían absorber parte del electorado indígena. El candidato Luis Macas, obtuvo una votación cercana a los 120.000 electores, equivalente al 2,3% de votos válidos, la cual le ubica en el sexto lugar (Fig. 4), aunque por encima de otros siete candidatos.

Fig. 4



La distribución interna de la votación muestra en los primeros lugares a las provincias serranas con mayor densidad poblacional indígena, con excepción de Guayas, que ocupa un importante quinto lugar (Fig. 5). Es notoria la baja votación relativa en las provincias de la Amazonía en donde era de esperarse un mejor resultado dado el importante número de habitantes de pueblos y nacionalidades.

Fig. 5



La votación general obtenida por Pachakutik muestra una reducción sensible en todas las provincias en relación a los resultados anteriores. Aunque no se trata de los mismos cargos en disputa (prefecto, diputado, alcalde, concejal), ni tampoco se ha utilizado en todas ellas el mismo método de escrutinio, la comparación de una elección a otra en una misma provincia es factible, asumiendo que se trata de la votación "propia" o "dura" del Movimiento Pachakutik (ver Cuadro No.2).

Cuadro No 2

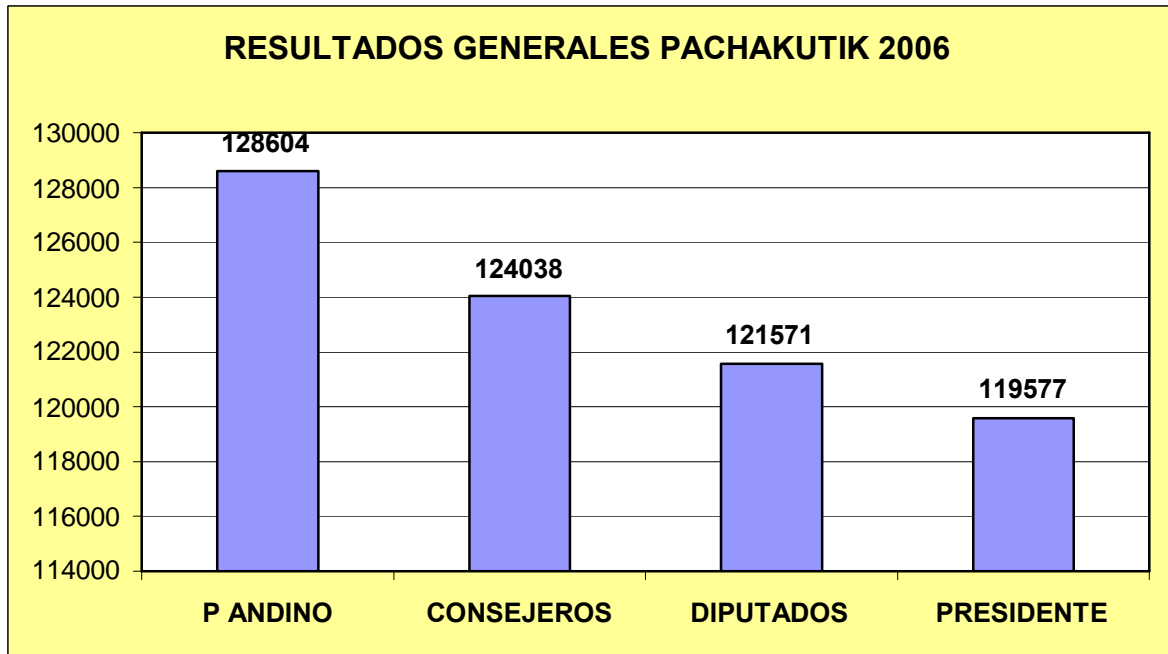
RESULTADOS DE LA VOTACION DE PACHAKUTIK				
Octubre 2006				
	DIPUTADOS	PRESIDENTE	CONSEJEROS	P ANDINO
Azuay	5303	6293	6359	5836
Bolívar	4749	5119	5461	5423
Cañar	6854	5998	8109	7079
Carchi	NP	1702	NP	1355
Chimborazo	13367	13025	13238	14371
Cotopaxi	18326	15136	20900	18531
El Oro	1756	1853	NP	1937
Esmeraldas	1191	1230	714	1195
Galápagos	108	82	NP	162
Guayas	4308	6629	NP	5649
Imbabura	14055	7137	14098	8524
Loja	3521	4949	3769	4225
Los Ríos	1340	1508	594	1295
Manabí	2247	3236	2193	2892

Morona S	5500	2887	6136	5255
Napo	3182	647	2354	2622
Orellana	3722	913	3428	2707
Pastaza	1145	839	1137	1478
Pichincha	17450	28348	19333	24218
Sucumbíos	2996	1406	3277	3433
Tungurahua	6569	6216	9910	7648
Zamora	3882	2177	3028	2769
Exterior		2247		
TOTAL	121571	119577	124038	128604
NP: No Presentó				

Los cambios constatados en los totales provinciales alcanzados obedecen a varios factores, entre los cuales están: el cambio de método de escrutinio, el perfil del candidato y su capacidad de generar simpatía en el electorado, los recursos económicos para la campaña, la situación general de expectativas o indiferencia en la población, la situación económica general del país y particular de la provincia o cantón.

Si se compara estos resultados con los de las demás instancias de elección, se constata que el candidato presidencial es superado por el candidato a Parlamento Andino en trece provincias y por los candidatos a diputados y consejeros en doce. Este es un signo de la menor aceptación local de un candidato que pese a haber sido un reconocido líder del movimiento indígena y haber ya ganado una diputación en una ocasión anterior, esta vez no tuvo la misma aceptación a nivel local. Los resultados globales ratifican esta menor votación obtenida por el candidato Luis Macas (Fig. 6).

Fig. 6



En cuanto a los diputados, los resultados muestran una reducción sensible en su número, seis en lugar de once de la elección de 2002.

Independientemente de las objeciones hechas al proceso electoral, sobre el eventual fraude masivo de la votación que ha favorecido a los candidatos populistas, en particular a Gilmar Gutiérrez, y dando por cierta la captación clientelar de votos indígenas por parte del candidato Álvaro Noboa, estos resultados ponen en evidencia lo prematuro de haber postulado un candidato indígena a la Presidencia de la República en un país todavía marcado por el racismo y la discriminación.

La participación institucional indígena

En su trayectoria como sujeto social político, a parte de los cargos alcanzados por elección popular, los pueblos indígenas lograron también introducirse en el Estado central y actualmente existen varias instancias ministeriales o con ese rango encargadas de diseñar políticas públicas hacia las Nacionalidades y Pueblos, como son: la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, la Dirección Nacional de Salud Indígena, DNSI, y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE. En todas estas entidades, por un acuerdo con las autoridades del gobierno central alcanzado luego de las movilizaciones indígenas, los directivos tienen la particularidad de ser nombrados desde una terna proveniente de las organizaciones indígenas y no por estricta voluntad del Presidente de la República o algún ministro de turno.

A parte de esto, se logró también constituir una Defensoría de Pueblos Indígenas dentro de la Defensoría del Pueblo. Por otro lado, por algún manejo

circunstancial del Ministerio de Gobierno, en ciertas ocasiones dirigentes indígenas fueron nombrados, a título individual, gobernadores provinciales. Igualmente, aunque sin provenir de alguna petición del movimiento indígena y menos aún de Pachakutik, en dos ocasiones indígenas fueron designados ministros o subsecretarios.

EL SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA

En términos generales, la participación política de los pueblos indígenas desde sus propias dinámicas y desde las instituciones que paulatinamente han logrado alcanzar o establecer, pone en evidencia su vocación democrática y de diálogo con el Estado, pero a la vez pone también en la palestra las principales falencias, imperfecciones y barreras del sistema democrático occidental vigente en el país, como: el carácter exclusionista del sistema electoral; el manejo autoritario o hegemónico del Congreso Nacional; los arreglos o componendas entre grandes partidos y grupos de presión económica, regional o religiosa; el juego maquiavélico entre la función legislativa y ejecutiva para eludir respuestas satisfactorias para los sectores populares; el centralismo y la asignación clientelar de los recursos económicos para los gobiernos locales, entre otras.

Al igual que en otros países de América Latina con importante composición demográfica indígena, este sector poblacional se ha constituido progresivamente en un actor político decisivo para la consolidación de la democracia parlamentaria. En el Ecuador, la lucha social y política de los pueblos indígenas tiene sentidos y contenidos profundamente democráticos; sus movilizaciones y protestas no han hecho sino recuperar las libertades cívicas y políticas propias del régimen parlamentario liberal, demandando la vigencia de sus derechos colectivos, conculcados desde la colonia, para equilibrar situaciones altamente inequitativas; para demandar el usufructo racional de los recursos naturales; para definir la participación en procesos electorales que permitan el acceso a gobiernos seccionales o locales desde los cuales ejercer una democracia participativa en la gestión local y a la vez fomentar un desarrollo humano sustentable con identidad.

En el ámbito legislativo su intervención ha estado orientada a propiciar la aprobación de leyes o reformar leyes que pongan en aplicación los preceptos constitucionales anteriormente logrados, relacionados con los derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, la biodiversidad, el agua, la tierra, la administración de justicia, la propiedad intelectual de sus conocimientos ancestrales, etc.

Reclamar el reconocimiento como sujetos colectivos significa poner en vigencia derechos específicos de comunidades culturalmente diferenciadas y enmarcadas en sus derechos a la identidad étnica, a un crecimiento y preservación de sus culturas y a la participación activa en la conformación de una nación pluricultural y la configuración de un Estado multiétnico y

plurinacional. Este objetivo está parcialmente alcanzado en la Constitución, aunque faltan leyes orgánicas que viabilicen las prácticas correspondientes; y está pendiente todavía el debate sobre el carácter plurinacional del Estado, en razón de la autodefinición como Nacionalidades Indígenas, cuestión que causa problemas de interpretación sobre su alcance y significado, habiéndose argumentado, por parte de sectores políticos conservadores, que tal definición pondría en riesgo la integridad del país.

Proclamar el derecho a la educación en sus lenguas maternas, a ejercer los principios y prácticas del derecho consuetudinario, a practicar sus conocimientos ancestrales en el cuidado de la salud y la agricultura, si bien está relativamente avanzado e institucionalizado, constituye todavía un arduo camino por recorrer hasta gozar de la plenitud de estos derechos.

Esto hace que sea necesario profundizar el debate sobre las políticas públicas, su formulación, mecanismos de aplicación y monitoreo, sus reales posibilidades de ejecución, la asignación presupuestaria de recursos y a posibles confrontaciones con eventuales adversarios a las reformas que se impulsen para una real convivencia democrática.

RESULTADOS DEL TALLER SECTORIAL

Aportes del diálogo con los expositores

Los temas abordados por los expositores invitados suscitaron gran interés en los participantes, en particular aquellos aspectos relacionados con la práctica concreta de la participación política y sus diversas limitaciones, tanto a nivel institucional, legislativo y organizacional, como en el ámbito humano, en cuanto motivación, interés y conciencia de cambio.

a) La exposición sobre *Descentralización del Estado y Viabilidad de las Circunscripciones Territoriales Indígenas Comunitarias* despertó varias inquietudes de fondo, entre las cuales citamos:

- ¿Cuáles son los puntos más problemáticos en cada subtema tratado: descentralización, autodeterminación y territorialidad?
- ¿Cómo se combina el concepto de circunscripción territorial con el de espacio étnico en términos de jurisdicción de costumbres y cultura indígena?
- ¿Qué viabilidad política tienen estas aspiraciones que siendo ya reconocidas por la Constitución todavía no tienen leyes orgánicas que les sustenten?

De manera resumida las respuestas se refirieron a:

Todo es un asunto de estrategia, muchas cosas ya están conceptualizadas, reconocidas jurídicamente y debatidas, pero no hay un lineamiento para

renegociar las formas de inclusión en el Estado luego de tantos siglos de exclusión. La autodeterminación es lo más complejo, pues supone una nueva organización del Estado y del gobierno, por lo tanto de la forma de distribuir la riqueza. Eso genera contradicciones con los interesados en mantener el *statu quo* que les favorece. Por otro lado, no hay un concepto único de autonomía indígena y eso tiene su desventaja.

En cuanto a la viabilidad, hay que verla en sus aspectos no sólo políticos sino también económicos y sociales. En qué tiempo puede eso ocurrir. Qué proceso requiere implementar en los pueblos indígenas. Hay que ver la propuesta en estos términos, junto a reivindicaciones concretas como la reforma agraria.

El espacio étnico es algo complejo, puede llevar a confrontaciones si no se entiende bien, el derecho colectivo a un territorio no es para el ejercicio de un poder local separado del resto sino definir regímenes especiales para un cierto grupo humano en su zona de asentamiento, donde el Estado respete las costumbres y autoridades indígenas.

b) La exposición sobre *Políticas Públicas, sus Objetivos y Ciclos* motivó estas reacciones:

- ¿Cómo generar políticas económicas de inversión propia de una comunidad en su territorio?
- ¿Cuáles son las limitaciones de las políticas públicas para su ejecución?

Respuestas:

Todo depende de la elaboración de un presupuesto participativo, de las relaciones con el Ministerio de Finanzas para adecuar montos y oportunidad, y de la tecnificación de los demandantes.

Los ciclos de las políticas públicas varían en su realización según cada región o sector social, dependen de la voluntad de compromiso de los gobernantes y que todo se haga con transparencia.

c) La exposición sobre *La Visión de la Participación Política desde el Congreso Nacional*, provocó varias intervenciones:

- ¿En el movimiento indígena estamos en crisis por la participación electoral?
- ¿Cómo innovar las organizaciones si no hay construcción de pensamiento propio para la transformación del Estado?

Respuestas:

La participación electoral no tiene por qué dividirnos, debemos sincerar el debate y poner claramente los puntos para superar las divergencias. Hay que

hacer una reingeniería de las organizaciones y ejecutar los cambios sin que sean parches. No temerle a la autocrítica y proponer comisiones de trabajo realmente en puntos importantes. Distinguir los roles y no tratar de colegislar sin previa consulta. Ha habido bloqueos a cuerpos de ley desde la CONAIE al Bloque de Diputados de Pachakutik y eso retrasa muchas cosas si una ley no sale aprobada. Y eso no es tan fácil, hay que consensuar en el Congreso con los otros diputados.

La primera cosa para fortalecer las organizaciones frente a la política es la formación de cuadros. Si no hay formación en los temas que interesa para el desarrollo seguiremos siendo vistos y tratados como subalternos, necesitando asesores externos y con pocas posibilidades de crecer desde las bases y con las bases.

d) La exposición sobre *La Visión de la Participación Política desde la Experiencia del TSE*, suscito varias reacciones:

- ¿Qué perspectivas reales hay de despartidizar el TSE?
- ¿Qué es eso de "revolución constituyente" que se oye en la campaña electoral?

Respuestas:

El TSE puede muy bien dividirse en dos instancias, una para seguimiento del proceso y otra como una Corte Electoral. Se debe pensar en un nuevo Estatuto electoral y en la nominación de esa instancia autónoma de los partidos.

Hay que repensar lo de las firmas, armar una buena campaña de recolección y concertar alianzas para llegar a una Asamblea Constituyente que no sea una parodia del Congreso. Hay que preparar cuadros para que sean buenos candidatos propios y no ser minoría en la Asamblea Constituyente. Desde ya preparar las propuestas, retomando lo que desde hace años viene elaborando la CONAIE. Hay que actualizar ese proyecto y socializar ampliamente.

e) La exposición sobre *La Visión de la Participación Política desde la CONAIE* tuvo, entre otras, las siguientes inquietudes en los participantes:

- ¿Por qué ocurren las fallas de conducción política?
- ¿Son o no factibles las alianzas sociales y políticas?

Respuestas:

No hay una política clara de organización en uno y otro campo, todavía falta armonizar responsabilidades y no pensar anteponer los intereses personales. Hemos dejado de lado muchas construcciones y aportes, repetimos lo mismo sin innovar. Sucumbimos al inmediateismo y no vemos en el largo plazo. En vez de revisar el proyecto político de la CONAIE estamos con planteamientos

que no interesan a nuestra gente o que son muy abstractos o generales, no atienden a lo que se sienten como necesidades en el campo.

Debemos buscar alianzas con los movimientos sociales que están luchando contra el TLC, la Base de Manta, el Plan Colombia, contra la privatización del agua, pero sobre bases que vayan también en el sentido de llegar al gobierno con propuestas de desarrollo, con interculturalidad.

Trabajo de grupos

Grupo No. 1

Qué lineamientos prioritarios pueden fortalecer la participación indígena alternativa de las Nacionalidades y Pueblos en:

- Las elecciones
- La formulación de políticas públicas
- Las instituciones públicas

Respuestas:

Elecciones

- Elaborar y ejecutar un cronograma de socialización y evaluación de actividades para extraer planes y estrategias de participación, evitando la dispersión y el desinterés de las bases a través de estudios motivadores y medidas de involucramiento.
- Orientar la búsqueda de candidatos de consenso que socialicen sus propuestas como mecanismos de rendición de cuentas.
- Aclarar y socializar funciones de cada dignidad a elegir, para garantizar el poder de convocatoria.
- Escoger candidatos en elecciones primarias, definiendo perfiles y conjugando juventud con experiencia.
- Establecer alianzas con "socios estratégicos" locales, nacionales e internacionales afines con nuestras propuestas.

Formulación de políticas públicas

- Implementar la desconcentración y descentralización administrativa del Estado.
- Definir planes de desarrollo regional con identidad y el reordenamiento territorial.
- Fomentar la implementación de la planificación participativa, la rendición de cuentas y la alternabilidad en los gobiernos seccionales

Instituciones públicas

- Despartidarizar los organismos de control del Estado

- Evaluar y actualizar el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
- Plantear cambios jurídicos, administrativos y/o funcionales de acuerdo a sus competencias y capacidades (“reingeniería de procesos”), procurando mayor eficiencia – eficacia – ética – transparencia.
- Reconstitución de los gobiernos comunitarios propios de los Pueblos y Nacionalidades.
- Crear una “Dirección de desarrollo intercultural” orientada a toda la sociedad.
- Establecer mecanismos directos de veeduría social en la ejecución de obras en Municipios y Prefecturas Provinciales.

Grupo No. 2

¿Cómo definimos y nos organizamos para tener autoridades propias en circunscripciones territoriales indígenas?

Respuestas:

- Concienciar desde las bases sobre la importancia de construir la circunscripción territorial y contar con autoridades propias bien preparadas.
- Generar acuerdos en todo nivel que busquen vincular la circunscripción territorial con las fuentes generadoras de recursos para reinvertir en beneficio de sus habitantes.
- Articular mecanismos conjuntos de acción, entornos administrativos y de incidencia externa a favor de la circunscripción territorial.
- Elegir a las autoridades por capacidades mediante debates, propuestas y otros mecanismos de calificación que permitan una buena selección.
- Introducir el debate sobre circunscripciones territoriales en las juntas parroquiales a fin de uniformizar criterios en niveles superiores de diálogo en sus aspectos financiero, étnico, cultural, cosmogónico, etc.
- Realizar un censo indígena como iniciativa propia, a fin de determinar a ciencia cierta cual es la proporción de población indígena en el total nacional, de qué nacionalidades son, en dónde están, nivel socio económico y de ingresos, niveles de profesionalización y capacitación, entre otros.
- Diversificar las especializaciones técnicas en el seno de cada comunidad a fin de enfrentar con solvencia las demandas de servicios y los problemas del desarrollo.

Grupo No. 3

¿Qué nuevas funciones, estructuras y competencias debemos impulsar en los gobiernos locales y cómo?

Respuestas:

- Establecer varios niveles de participación ciudadana, con poder de decisión, generando propuestas concretas enfocadas a la resolución de problemas sociales prioritarios.
- Impulsar el ejercicio de los derechos colectivos generando inversión productiva con empresas mixtas y comunitarias que garanticen el buen uso de los recursos, así como su explotación racional.
- Fomentar nuevas relaciones entre municipios vecinos y estructurar mancomunidades de responsabilidad compartida en proyectos regionales macro.
- Trabajar con criterio de país, impulsando una apropiación de espacios enmarcada en una política de inclusión de todos los sectores de la sociedad.

Síntesis

El Trabajo de Grupos mostró que sobre estos temas no existe un vacío de conocimientos, más bien que es parte de un acumulado del proceso de participación política, pero que no está suficientemente sistematizado y difundido.

No son pensamientos hallados al paso por los participantes sino de proceso, por lo tanto, han sido elaborados en colectivo y forman parte de la cultura política. Esta socialización fue crítica y autocrítica, que permite ir hacia delante pues no fue repetitiva de lo anteriormente asimilado.

Sin embargo, existe un manejo insuficiente y en veces inadecuado de la información; falta una reapropiación coherente de conceptos difusos o demasiado técnicos. Estos son retos y hay que definir acciones en varios frentes para actuar en el futuro.

Los debates mostraron la presencia de varios ejes transversales o dimensiones del razonamiento:

Dimensión personal: mucha motivación y objetividad en cada participante respecto a lo que significa la participación política. Se está conciente de las contradicciones y limitaciones del proceso, así como de los logros obtenidos, por lo cual se manifiesta la necesidad de sincerarse en los debates y programaciones políticas para poder avanzar.

Dimensión del conocimiento: si bien se tiene bases sólidas en muchos aspectos, existen requerimientos de formación política y capacitación técnica, en particular para ciertos temas complejos como el de circunscripciones territoriales. Hay una preocupación muy sentida sobre el conflicto entre conocimientos y saberes occidentales, en general aculturizantes, con los saberes ancestrales.

Dimensión de compromiso: todas y todos están concientes que se debe rendir cuentas, que nadie está en el evento a título individual. Cada cual se pertenece a un colectivo, tiene responsabilidades, cualquier palabra dicha involucra a una organización, a una posición o a una tendencia. Y siempre están rondando los principios del ama killa, ama llulla, ama shua.

Dimensión de planificación: existe en cada participante una constante preocupación por optimizar los recursos y ahorrar tiempo. Lo cual causa fricciones con la cosmovisión indígena, la oralidad y la vida en el campo. La participación política es un asunto de objetivos y de oportunidad, hay factores por fuera de la voluntad o de la realidad organizativa que demandan reacciones oportunas, no precipitadas pero tampoco tardías. Esto implica estar alertas y saber llegar: Cómo? Cuándo? Con quién? Cuestión por demás difícil en un país de escasa cultura política de consenso.

Dimensión de poder político: la discusión refleja un afán de no enfrascarse en soluciones de subsistencia o de mero desarrollismo. Las inquietudes van por el lado de protagonizar una construcción de poder desde abajo, no una simple gestión local con menos trabas burocráticas o menos corrupción; lo cual genera interrogantes que la misma dirigencia nacional denota limitaciones. "A qué estamos llamando alternativo?" "Es progreso con identidad o sólo mejor administración de la pobreza?"

Dimensión de vocación estratégica: ya sea para la gestión local o para la participación en instancias parlamentarias o del gobierno central, casi siempre se desemboca en una visión de largo plazo, de un futuro de vida comunitaria vencedora de grandes obstáculos y, por lo mismo, realizadora de grandes acciones transformadoras. Es una vocación de lucha en varios ámbitos, de exigencias de nuevos liderazgos, de retroalimentación desde las instituciones que se va ganando y ocupando gracias a la participación política y las movilizaciones.

PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y evaluación	Actores involucrados
<p>1. Impulsar reformas constitucionales y legales que democratizen el sistema electoral, permitiendo una mayor y mejor participación ciudadana y el usufructo de los derechos de autonomía política.</p>	<p>Establecer alianzas sociales y políticas, y desarrollar movilizaciones de concienciación a fin de lograr la convocatoria de una Asamblea Constituyente.</p> <p>Reformar la ley de partidos políticos para que puedan ser verdaderos canales de las opiniones ciudadanas, incluyendo formalidades precisas en la elección de candidatos y de directivas, así como en las modalidades de financiamiento de origen privado.</p> <p>Formular un marco jurídico para viabilizar las Circunscripciones Territoriales Indígenas. Elaborar una base de datos multisectorial de programas, proyectos y demandas sociales a fin de estructurar planes de desarrollo regional.</p>	<p>Estructurar y capacitar un equipo técnico-políticos de diálogo y concertación en las nacionalidades y pueblos.</p> <p>Elaborar matrices de valoración, evaluación y monitoreo de las políticas públicas relacionadas con la participación ciudadana y comunitaria.</p> <p>Conformar grupos comunitarios y ciudadanos de cabildeo e incidencia en las instituciones públicas involucradas en la participación política.</p>	<p>Representantes de nacionalidades y pueblos indígenas designados en asambleas y congresos.</p> <p>Dirigentes de organizaciones sociales y comunitarias.</p> <p>Autoridades electas y miembros de las funciones del Estado vinculados a los temas de participación política.</p>
<p>2. Fomentar la comunicación y la educación política de la población tendiente a la consolidación de la participación política conciente en todo espacio y nivel.</p>	<p>Establecer acuerdos y alianzas estratégicas sociales e institucionales para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento comunitario, comunicación social y veeduría ciudadana. Incorporar la interculturalidad y el enfoque de género y generacional.</p>	<p>Elaborar matrices de monitoreo y evaluación de proyectos comunicacionales y educativos.</p> <p>Conformar y capacitar equipos de monitoreo.</p>	<p>Dirigentes y líderes de Nacionalidades y Pueblos Indígenas.</p> <p>Dirigentes comunitarios, barriales y de movimientos sociales.</p>

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y evaluación	Actores involucrados
3. Modernización y fortalecimiento institucional de los espacios públicos alcanzados por la acción política y social de las Nacionalidades y Pueblos.	Diseñar y ejecutar programas de capacitación técnica, implementación tecnológica y comunicación social.	Elaborar matrices de monitoreo y evaluación de la gestión de gobiernos locales. Conformar y capacitar equipos de monitoreo técnico, político y social.	Personal técnico y administrativo de los gobiernos locales, dirigentes sociales e indígenas. Técnicos y Profesionales designados por las organizaciones.

CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La participación política de las nacionalidades y pueblos sigue siendo un aspecto conflictivo en el interior de las organizaciones: la institucionalidad lograda o los gobierno locales ganados en elecciones no siempre están cumpliendo los objetivos o mandatos establecidos. Si bien se ha mejorado en administración o gestión local esto todavía no se traduce en adelantos de la calidad de vida y es poco lo que se impulsa en la parte productiva, es más lo de servicios, lo que se atiende.

No existe un adecuado seguimiento a la institucionalidad y esta no se revierte en fortalecimiento organizativo y social.

Se ha ganado en autoestima y ciudadanía pero no lo suficiente en actoría política, susciten limitaciones de formación y planificación estratégica.

Recomendaciones

A la Escuela de Gobierno: realizar una complementación de las políticas señaladas con las de los otros talleres sectoriales a fin de armar una propuesta integral que todos los equipos conozcan con anterioridad, para la discusión en el Seminario Internacional.

A la STFS: impulsar la elaboración de indicadores sobre participación política con enfoque de Nacionalidades y Pueblos Indígenas.

Las Otras Visiones del Desarrollo: Planteamientos para una Política Económica Incluyente

Resultados del Taller Políticas de desarrollo económico

José Luis Maigua²⁸

ANTECEDENTES

Este taller sectorial fue uno de los 5 talleres que estuvieron programados con la finalidad de recopilar las políticas públicas que se han implementado para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Para el taller se seleccionó a los expositores y participantes, considerando los siguientes criterios:

- Para los expositores del Estado se considero a técnicos calificados del Frente Social, con experiencia en el manejo de la información cuantitativa como también en el análisis de la situación socio-económico del país.
- Para los expositores de las organizaciones indígenas se considero su conocimiento, experiencia y participación en acciones organizativas concretas tanto en la producción, como en la comercialización de bienes y servicios para el mercado.
- Para los participantes en general se tomó en cuenta, la pertenencia a un pueblo indígena y su vinculación en actividades económicas a nivel organizativo.

El taller contó con la participación de 30 personas, 28 representantes de diferentes Pueblos y Nacionalidades y 2 de organizaciones vinculadas al tema, como se señala en el cuadro siguiente:

GENERO	PUEBLOS								TOTAL
	Otavalo	Kayambi	Kitukara	Chibuleo	Puruhá	Cañari	Saraguro	K. Amazo	
MUJERES			1	1	2		1	2	7
HOMBRES	2	1	3	4	4	2	1	4	21
TOTAL	2	1	4	5	6	2	2	6	28

La metodología utilizada permitió que el taller sectorial sea un espacio de reflexión y construcción, para definir políticas públicas para los pueblos indígenas. En este sentido, en el taller se analizaron las experiencias de políticas impulsadas desde los pueblos indígenas y para con estos elementos elaborar propuestas - lineamientos de políticas públicas.

El taller se desarrollo considerando dos partes:

²⁸ Economista, Diplomado Superior en Proyectos de Desarrollo y Candidato a Master en Economía Agrícola y Desarrollo Rural.

- i) La primera parte se caracterizó por las exposiciones que realizaron los representantes del gobierno y los representantes de los pueblos indígenas.
- ii) La segunda parte se caracterizó por el trabajo de grupos, para lo cual se organizó 6 grupos con temas diferentes. Con la finalidad de orientar mejor la participación, se formularon previamente preguntas guías.

Previo al desarrollo del taller se facilitó a los participantes el documento titulado "*La cultura y el desarrollo económico*"²⁹, documento que explica la prioridad de la cultura en un proceso de desarrollo.

En las diferentes exposiciones se utilizaron documentos técnicos e información de acuerdo a los temas que se estaban tratando, material que apoyó en los diferentes análisis.

ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Históricamente, la población indígena, ha sido excluida de todo proceso de desarrollo, lo que ha incidido, en un progresivo deterioro de su nivel de vida. Esta exclusión resume la realidad política, jurídica, social, económica y cultural que enfrentan los pueblos indígenas.

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde 1998, reconoce la existencia de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas como parte del Estado. Las reformas constitucionales y el reconocimiento jurídico demandan la obligación del Estado de permitir la participación en todos los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado.

Estas reformas permiten a las Nacionalidades y Pueblos, el derecho a definir sus modalidades de desarrollo económico, científico, social y cultural a nivel nacional. Sin embargo, continúan en su situación de exclusión, porque los gobiernos al interior de su gestión pública no consideran todavía que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico.

En lo económico, la población indígena, no tiene alternativas productivas y acceso a las oportunidades laborales que les permita mejorar sus ingresos. En lo social, los pueblos indígenas no han sido prioridad del Estado. Las políticas y los programas sociales han sido aplicadas de manera insuficiente, paternalista y dispersa, sin considerar en su mayoría la realidad de los pueblos.

Frente a esta situación es importante establecer diálogos y espacios de comunicación entre el Estado y los Pueblos Indígenas para la construcción de escenarios, donde esta población pueda mantener un nivel de vida digna que permita su realización como personas y el desarrollo de sus potencialidades para el logro del bienestar económico y social.

²⁹ Mohan, Rao, *Informe Mundial sobre la cultura*, UNESCO, EE.UU, 1998.

RESULTADOS DEL TALLER

Los grupos de trabajo se organizaron considerando 6 subtemas, programados para el tratamiento de la política sobre Desarrollo Económico.

1. Visiones del desarrollo
2. Política agraria
3. Política petrolera
4. Recursos Naturales, biodiversidad, ambiente
5. Reactivación productiva y diversificación de la economía
6. Microempresa

Como producto del análisis y ponencias de los grupos, se cuenta con los siguientes resultados.

- Visiones del desarrollo.

El grupo considera que el desarrollo no es sólo crecimiento y progreso económico, sino que el desarrollo es también mejoramiento de las capacidades de los individuos, y las condiciones en que interactúan los individuos dentro de la sociedad, en particular si hay condiciones de respeto por la vida, las libertades individuales y las normas de convivencia colectiva.

En este marco de desarrollo, se debe pensar en un modelo comunitario, donde los pueblos indígenas expresen su identidad, a través de sus experiencias, sentimientos, vivencias, que permitan comprender un proceso histórico, político y social que ha consolidado a estos pueblos.

Este modelo comunitario se fundamenta en el principio de la reciprocidad, ya que procura la reproducción y distribución de los excedentes de la economía colectiva y en la acción colectiva que rige el principio de equidad, donde se suman voluntades para lograr mejores oportunidades y acciones.

- Política Agraria

El grupo considera que este tipo de políticas tienen influencia en la producción, comercialización, tecnología e insumos agropecuarios.

Esta política no ha existido de manera específica para los pueblos indígenas, apenas los gobiernos han implementado programas, proyectos de carácter productivo de manera general e intrascendente para toda la población del sector rural.

Considera el grupo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería debe impulsar una política agraria que permita recuperar los productos originarios que se encuentran en extinción y las prácticas ancestrales de producción.

Es necesario que la producción agrícola de los pueblos indígenas sea competitiva, para lo cual es necesario que el MAG diseñe políticas que garanticen la capacitación de los recursos humanos, la implementación de avances tecnológicos, para que contribuyan en el mejoramiento de la producción y el incremento de la productividad.

- Política petrolera

La política petrolera en el país, ha estado orientada a generar recursos económicos para pagar la deuda externa y para cubrir los gastos corrientes del presupuesto del Estado, beneficiando de manera especial a las grandes concesionarias.

La política petrolera se ha preocupado por la explotación y no por la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Es necesario que el estado invierta en la conservación y protección de la biodiversidad y que la política petrolera considere la participación de los pueblos indígenas de estos territorios.

- Recursos naturales, ambiente y biodiversidad

Los pueblos indígenas a pesar de encontrarse en territorios megadiversos, sus posibilidades de iniciar un proceso de desarrollo siempre han encontrado obstáculos que impiden lograr sus finalidades.

Estos recursos siempre han sido sobreexplotados sin considerar un manejo técnico, que permita recuperar y proteger.

La contaminación está afectando a la vida útil del suelo y a la extinción de las especies.

Es necesario que se realice un inventario de los recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas.

Es importante que el Estado se preocupe por diseñar políticas que permitan conservar el medio ambiente con la participación de los pueblos indígenas.

- Reactivación productiva y diversificación de la economía

Los pueblos indígenas generalmente no son sujetos del crédito formal, porque no pueden cumplir con los requerimientos que exige el sistema financiero. Esto dificulta que puedan contar con un capital de trabajo que les permita producir y generar ingresos para satisfacer sus necesidades.

Los pueblos indígenas tienen limitaciones para desarrollar otras actividades económicas, como es el turismo, la producción artesanal y la oferta de servicios.

El Estado debe preocuparse en implementar medidas que fomenten los sistemas financieros locales para los pueblos indígenas, como también apoyar en la organización de nuevas iniciativas económicas como la transportación, los alimentos, la capacitación e información.

Impulsar una política que permita vincular al productor con el mercado de manera directa e implementar sistemas de comercio solidario y recíproco.

- Microempresa

La organización es la base fundamental de todo proceso organizativo. Las diferentes actividades microempresariales se basan en este principio³⁰.

Los pueblos indígenas tienen poca experiencia en actividades microempresariales. Sin embargo consideran que es una alternativa para desarrollar especialmente las nuevas actividades económicas, como el turismo, la producción artesanal, la oferta de servicios como en alimentación y transportación. Para lograr generar estas alternativas económicas, es fundamental que el Estado apoye mediante la difusión, capacitación en la organización y gestión microempresarial en los pueblos indígenas.

El Estado debe facilitar la creación de redes microempresariales de los pueblos indígenas, especialmente para la comercialización y la concesión de créditos, así como, crear un fondo especial con el propósito de facilitar la entrega de créditos. Los recursos financieros de este fondo, pueden canalizarse mediante entidades financieras locales que pertenezcan a organizaciones indígenas.

³⁰ Experiencia de Salinas, Guaranda.

PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

RECOMENDACIONES DE POLITICA PUBLICA (Lineamientos)	ESTRATEGIAS A SEGUIR	MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	ACTORES INVOLUCRADOS
<p>Política Agraria Recomendación:</p> <p>Elaborar un plan de desarrollo rural integral a largo plazo, con la participación de los pueblos indígenas en la determinación de sus prioridades.</p> <p>Política:</p> <p>Impulsar un modelo de desarrollo agrícola considerando las prácticas y principios ancestrales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer acuerdos y compromisos con el Estado para garantizar la ejecución del Plan. • Implementar un sistema de investigación que permita recuperar los productos agrícolas que se encuentran en situación de de extinción, como también las prácticas tecnológicas ancestrales. • Mejorar la capacitación y la formación técnica y profesional de recursos humanos indígenas. • Fomentar la producción agropecuaria desde la visión de los pueblos Indígenas. • Conformar un banco de información sobre precios y mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar planes y programas de desarrollo rural integral. • Socialización del Plan a todo nivel: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organizaciones campesinas, pueblos indígenas, ONGs, Cooperación Internacional. • Diseñar indicadores para evaluar los programas rurales de desarrollo. • Implementar una instancia de control social. 	<ul style="list-style-type: none"> • CODENPE. • Ministerios que conforman el Frente Económico y Social. • Organizaciones de las Nacionalidades Indígenas. • Cooperación Internacional.
<p>Política Petrolera Recomendación:</p> <p>Proteger la selva amazónica, al igual que a los pueblos indígenas, de la fragmentación y contaminación producto de la presencia de las empresas petroleras.</p> <p>Política:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar activamente los pueblos indígenas en las negociaciones entre el Estado y las empresas petroleras. • Implementar planes de manejo. • Establecer acuerdos de beneficio entre Estado y pueblos indígenas de los territorios en donde se explota el petróleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas operativos. • Convenios. • Socializar los convenios con los diferentes pueblos beneficiarios. • Organizar espacios de control social 	<ul style="list-style-type: none"> • CODENPE. • Empresas petroleras. • Organizaciones indígenas de la Amazonia.

RECOMENDACIONES DE POLITICA PUBLICA (Lineamientos)	ESTRATEGIAS A SEGUIR	MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	ACTORES INVOLUCRADOS
<p>Controlar la explotación del petróleo y orientar los beneficios a la política social dando prioridad a los pueblos indígenas amazónicos.</p>			
<p>Política sobre Recursos Naturales, Ambiente y Biodiversidad Recomendación:</p> <p>Formular de manera participativa las políticas de desarrollo sustentable, considerando la cosmovisión de los pueblos indígenas que conduzcan a la protección de la biodiversidad y del ambiente natural con énfasis en los territorios indígenas.</p> <p>Política:</p> <p>Protección sostenible de los recursos naturales, de la biodiversidad y del ambiente en territorios indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer que se respete la Consulta Previa como lo establece la Constitución y el Convenio de Diversidad Biológica. • Crear un fondo para la protección de la biodiversidad en territorios indígenas. • Formación de profesionales indígenas en ecología, biología etc. • Levantamiento de un inventario de especies naturales en territorios indígenas. • Sistematización del conocimiento ancestral y aprovechamiento positivo de la biodiversidad. • Generar mecanismos de protección de los conocimientos tradicionales. • Fortalecer (información, presencia, poder) las instancias estatales y no estatales que están vinculadas a la conservación del ambiente y biodiversidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar indicadores de manejo ambiental. • Socializar la información por diferentes medios a los pueblos indígenas. • Organizar una instancia de control social (veeduría). • Determinar tasas por servicios ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente • Ministerios de Economía. • Ministerios del Frente Social. • CODENPE. • Organizaciones Indígenas Nacionales. • Cooperación Internacional. • Gobiernos seccionales.
<p>Política de Reactivación Productiva, Diversificación Económica y Microempresa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los sistemas de cultivos diversificados. • Promover la recuperación de usos y 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma legal. • Entrega de fondos al Banco Nacional de Fomento. 	<ul style="list-style-type: none"> • MAG • Ministerio de turismo • BNF

RECOMENDACIONES DE POLITICA PUBLICA (Lineamientos)	ESTRATEGIAS A SEGUIR	MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION	ACTORES INVOLUCRADOS
<p>Recomendación:</p> <p>Promover y fortalecer la diversidad productiva tanto en el plano local como a nivel de política, porque el desarrollo económico debe orientarse a fortalecer a los sectores donde se encuentran los pueblos indígenas e implementar un sistema de financiamiento popular para reactivar a la economía.</p> <p>Política:</p> <p>Impulsar un proceso consistente y participativo de reactivación productiva y diversificación económica que beneficie a los pueblos indígenas</p>	<p>tecnologías locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover nuevas iniciativas económicas, como el turismo, la producción artesanal, la oferta de servicios, el crédito etc. • Fortalecer el sistema cooperativo y de libre asociación (microempresas). • Implementar un sistema de redes para la comercialización. • Reestructurar el Banco Nacional de Fomento. • Organizar un sistema de microcrédito rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de líneas de microcrédito a través de intermediarios financieros locales. • Elaborar un Inventarios de productos ancestrales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Microempresa • Organismos de Cooperación Internacional • CODENPE • Organizaciones Nacionales Indígenas

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para lograr estas intenciones, es importante que el Estado comprenda que los pueblos indígenas cuentan con un gran capital humano y social, que facilita su desarrollo, siempre que se cuente con el apoyo gubernamental, mediante la implementación de políticas, la formulación de planes, programas y proyectos.

Es fundamental que en todo proceso de decisión se considere la participación de los pueblos indígenas, para evitar distorsiones en sus prioridades.

Para garantizar la comprensión entre Estado y pueblos indígenas, es importante definir una instancia que permita monitorear y evaluar los acuerdos y convenios concertados.

Segundo día
Ponencias y Presentación de Resultados

Conferencia Magistral

Participación Política de los Movimientos Sociales Indígenas y Campesinos en la Bolivia Constituyente

Esteban Ticona Alejo³¹

BOLIVIA DESPUÉS DEL AÑO 2000

Antecedentes generales

El Gobierno de Víctor Paz Estensoro, mediante el Decreto N° 21.060 de 1985 inauguró la etapa neoliberal en la vida política del país. El Estado boliviano se retiró de su rol de dueño de los recursos naturales y las empresas más importantes, como las minas y los hidrocarburos, fueron vendidas a manos privadas y los sindicatos combativos, como fue el caso de los trabajadores mineros, fueron replegados mediante la política de la "relocalización" o la recesión laboral.

En la primera gestión del Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997), siguiendo los grandes lineamientos de sus antecesores, a partir de otros cambios legales, como la reforma de la Constitución Política del Estado, la Reforma Educativa y la Ley de Participación Popular (o ley de municipalización), todas de 1994, y la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, más conocida como la Ley INRA de 1996, abrían nuevas sendas para la cristalización de las políticas neoliberales.

La denominada "la guerra del gas" o rebelión de octubre de 2003 obligó a los parlamentarios de entonces a realizar algunas modificaciones a la Constitución Política del Estado de 1994. Mediante la Ley N° 2.631 del 20 de febrero de 2004, se incorporó la realización del Referéndum, la Asamblea Constituyente y la participación de candidatos de las organizaciones indígenas³² y campesinas, sin tener que hacerlo mediante partidos políticos.

Los movimientos sociales indígenas, campesinas y el quiebre del modelo neoliberal

³¹ Aymara-boliviano. Es candidato a Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Tiene varias publicaciones sobre movimientos indígenas y política. Es docente en la UMSA-La Paz.

³² Según el último Censo de Población y Vivienda en 2001 (INE, 2003b: 27), Bolivia cuenta con 8.274.325 habitantes. La población indígena asciende a 4.133.138 personas, de las cuales 1.857.342 residen en el área urbana (44,94%) y 2.275.796 en el área rural (55,06%). El 62% de la población se autoidentifica como indígena; entre ellos, el 30,71% es hablante de quechua. Los Aymaras suman el 25,23%; los Chiquitanos el 2,22%; los Guaranís el 1,55%; los Mojeños el 0,85%, y otros hablantes de idiomas de la Amazonía, oriente y chaqueña (se incluye a los Urus del altiplano), suman el 1,49% (INE, 2003a: 158).

El modelo neoliberal excluyente después de varios años de intentar cuajarse colapsó, sobre todo a partir de las masivas movilizaciones sociales iniciadas en abril de 2000 la llamada "guerra del agua" en Cochabamba, contra una empresa multinacional del agua, que pretendía privatizar la misma.

En el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa (iniciada el 6 de agosto de 2002) se ejerció en un ambiente de fuertes cuestionamientos a las políticas neoliberales y baja legitimidad al quehacer de la política tradicional³³. La coalición de gobierno se estableció con 5 partidos con representación congresal y mostró una crisis de credibilidad desde su origen por constituir una alianza política con predominio de intereses antinacionales y oligárquicos.

La primera crisis política se presentó en febrero de 2003, con el amotinamiento de las tropas de la policía acantonadas cerca del Palacio de Gobierno (Plaza Murillo), en contra de un decreto que fijaba nuevos impuestos a la ciudadanía, que derivó en el enfrentamiento armado inusual con el ejército y el saldo lamentable de cerca de 40 muertos entre policías, militares y civiles. Esta crisis policial-militar fue secundada por sectores populares descontentos, que incendiaron y saquearon algunas sedes de los principales partidos gobernantes, algunos ministerios, la alcaldía de El Alto y algunos comercios y empresas. Desde entonces el nuevo gobierno se apoyó más en el ejército.

Indudablemente, la denominada "guerra del gas" de 2003 y la consiguiente masacre de cerca de setenta personas y casi quinientos heridos, a raíz de la represión a bala por parte del ejército, principalmente a indígenas urbanos y rurales en la ciudad de El Alto y algunas provincias de La Paz, inició el quiebre político más importante de la etapa neoliberal. Estas masivas movilizaciones de los meses de septiembre y octubre del año indicado, se extendió a algunos sectores de la clase media y en las minas, principalmente a raíz de las pretensiones del gobierno de Sánchez de Lozada de vender el gas por el territorio chileno, ha puesto nuevamente al desnudo el tipo de democracia y las verdaderas relaciones entre sectores sociales dominantes y la población indígena y los sectores populares del país y, esta fue la detonante para la caída del presidente represor.

En este escenario de quiebre de las políticas neoliberales y la consiguiente crisis de la política tradicional, se realiza el ascenso vertiginoso de la llamada la "Asamblea por la Soberanía de los Pueblos" (ASP), creado por las 6 federaciones de productores de la hoja de coca del Chapare cochabambino en

³³ En las elecciones generales de 2002 participaron 11 partidos políticos. El Movimiento Nacionalista Revolucionario obtuvo el primer lugar con el 22,46% de los votos, en segundo lugar se ubicó el Movimiento Al Socialismo de Evo Morales con el 20,96%, en tercer lugar la Nueva Fuerza Republicana con el 20,91%; el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria con el 16,32%, y el Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe con el 6,09%, como los más significativos.

1995 y más tarde denominada el Movimiento al Socialismo (MAS), liderizado por el aymara Evo Morales Ayma.

Un salto importante en el ascenso nacional del movimiento cocalero, Evo y el MAS, ocurrió en 2002 como reacción a los intentos tanto de las elites políticas tradicionales como de la Embajada de Estados Unidos de frenarlo a toda costa, lo cual más bien lo catapultó a segunda fuerza política nacional en las disputadas elecciones de julio de dicho año. Para poder gobernar, Sánchez de Lozada tuvo que aliarse con el tercero y el cuarto, vale decir con la Nueva Fuerza Republicana (NFR) de Reyes Villa y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) de Paz Zamora.

En los meses siguientes el MAS adquirió un mayor protagonismo político y con buen olfato político, organizó movilizaciones masivas de los movimientos indígenas y campesinos en diversas partes del país protestando contra la política "entreguista" del gas a las multinacionales extranjeras que pretendían utilizar para ello un puerto de Chile, el país que en 1879 había dejado a Bolivia sin acceso al mar.

A la huida de Sánchez de Lozada, le sucedió constitucionalmente su Vicepresidente, Carlos Mesa, un periodista con poca experiencia en la política nacional. A pesar del masivo apoyo de los sectores indígenas y populares al inicio de su gestión, por no tener ningún antecedente en la política tradicional, su gobierno fue estructuralmente muy débil.

En las elecciones municipales de diciembre de 2004, el MAS ganó ampliamente en el área rural andina e incluso partes del Oriente; pero no logró conquistar ninguna ciudad importante, ni siquiera El Alto, cuyos electores -movilizados un año antes- prefirieron el voto por el anterior alcalde (José Luis Paredes). Por eso el MAS, junto con los movimientos sociales, volvieron a promover movilizaciones indígenas y populares, y cierre de carreteras desde varios frentes, apelando a la defensa del gas y los recursos naturales.

Finalmente Carlos Mesa, cercado desde tantos frentes, se sintió incapaz de gobernar y renunció a la presidencia en junio de 2005. Fue el momento más difícil para la democracia boliviana pues sus dos sucesores constitucionales -el presidente del Senado y de Diputados- eran personalidades vinculadas con el antiguo régimen de Sánchez de Lozada y estaba claro que si uno de ellos asumía la presidencia, la convulsión social y política llegaría a límites impredecibles. Entonces, se produjeron una serie de masivas movilizaciones en las calles e incluso en los cuarteles hasta asegurar que ambos renunciaran a su derecho presidencial para que la secuencia de sucesores constitucionales llegue hasta su último eslabón, que era el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, el único constitucionalmente habilitado para convocar a nuevas elecciones adelantadas. Así, por un efecto dominó, todo culminó con la masiva votación por Evo Morales y el MAS en las elecciones de diciembre de 2005.

En resumen, todo este proceso y muy particularmente a partir de octubre 2003, pasaron a primer plano dos agendas contrapuestas:

- a) La "Agenda de octubre de 2003", llamada así por el levantamiento de la ciudad de El Alto en ese mes y apoyada por el occidente andino empobrecido. Incluye ante todo la convocatoria a la Asamblea Constituyente, que implica cambios profundos a partir de una democracia más directa, la construcción de un Estado intercultural, con mayor rol social.
- b) La "Agenda de junio de 2004", fecha de un cabildo convocado por las elites oligárquicas de Santa Cruz. Su punto central son las "autonomías" departamentales vinculantes, que implica un referéndum sobre el tema y la elección directa de los prefectos departamentales.

El gobierno de Evo Morales, el MAS y los movimientos sociales indígenas campesinos de 2006

Llegadas las anunciadas elecciones del 4 diciembre de 2005, se tuvo por primera vez un claro vencedor por mayoría absoluta: Evo Morales y el MAS, que lograron el 54% de los votos válidos y una mayoría semejante en diputados, pero sólo un 44% en el senado (por tener un mismo cupo de 3 por departamento). Se mostró así el deseo mayoritario por un cambio real. Sin embargo, en las elecciones simultáneas de prefectos, sólo tres de los nueve electos fueron del MAS (Oruro, Potosí y Chuquisaca), mostrando el peso que a este nivel tienen los liderazgos departamentales con diversas tendencias, tanto en la amazonía, el oriente y el chaco como en espacios fuertes del MAS, como Cochabamba y la ciudad de La Paz.

El nuevo gobierno ha dado una alta prioridad a la convocatoria a la Asamblea Constituyente, cuyos miembros fueron elegidos el 2 de julio de 2006, con resultados bastante equiparables a los de diciembre de 2005.

En sus primeros pronunciamientos el nuevo gobierno ha expresado más voluntad política que los precedentes para transformar la actual estructura socio-económica colonial y neoliberal. Desde un principio dieron algunas señales a favor de los más desfavorecidos, como rebajar sus propios sueldos y aumentar el de los maestros y trabajadores de salud, en un porcentaje superior a los de los gobiernos anteriores, y más tarde aumentaron también el salario mínimo nacional. Al nivel más estructural se pretende emprender el plan de redistribución de latifundios improductivos en tierras del oriente, la amazonía y el chaco, y que tiene fuerte oposición de los grupos de poder oligárquico asentados en las regiones indicadas.

Ha sido fundamental en toda esta etapa la nacionalización de los hidrocarburos, dictada el 1º de mayo de 2006 y cristalizada mediante la firma de nuevos contratos con 10 empresas transnacionales el último día del mes de octubre. Aparte del renovado apoyo popular y político que la medida suscitó, su efecto

práctico más inmediato es el aumento significativo de ingresos por impuestos y por nuevos precios de exportación, logrados ya con Argentina pero que causaron duros forcejeos con el Brasil, por afectar a su empresa privada-estatal Petrobras.

EL GRAN ESCENARIO DE LA REFUNDACION: LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Los primeros pasos

El antecedente más importante para llegar a demandar una Asamblea Constituyente fue la Marcha Indígena de los pueblos de la amazonía, el oriente, el chaco y los pueblos andinos, en mayo de 2002 (poco antes de las elecciones nacionales de junio de aquel año), titulada "Por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales". Esta fue la primera movilización indígena directamente orientada a conseguir la convocatoria para una Asamblea Constituyente. Sus principales protagonistas eran los del llamado "Bloque Oriente" y formado por indígenas amazónicos, orientales, chaqueños, colonizadores andinos y otros campesinos no indígenas, a los que durante esa marcha se unió el Consejo Nacional de Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ) de la región andina.

Es significativo que estos pueblos indígenas minoritarios, que no habían participado en las estructuras del Estado, demostraran mayor vigor para forzar un cambio radical de la Constitución. No lograron su objetivo de inmediato, pero sí que se promulgara una ley de necesidad de reforma de la Constitución, que luego facilitaría los cambios parciales introducidos por Mesa en febrero 2004 y, de ahí, la Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006.

El primer acto del nuevo Gobierno de Evo Morales y el nuevo Parlamento instalado el 22 de enero de 2006 fue convocar a ambos eventos para una misma fecha. Después de largos y enconados debates entre partes, el tenor de la doble convocatoria fue promulgado el 6 de marzo del citado año.

Ambos temas fueron llevados a las urnas en julio de 2006, con un nuevo triunfo del MAS, que mostraba de nuevo la gran fuerza de la región andina sobre la llamada "media luna" de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

En la elección de constituyentes del 2 de julio de 2006, el MAS consiguió un 51% del voto, por mayoría absoluta en todos los departamentos andinos más - por primera vez - la primera mayoría en Santa Cruz y en todo Tarija, y 137 (o 54%) de los 255 curules de la Asamblea Constituyente. Pero no lograron los dos tercios que les habrían dado pleno control de la Asamblea. Más aún, en base a la distribución de mayorías y minorías acordadas para la Ley de

Convocatoria, aun ganando en todas las circunscripciones electorales³⁴ el vencedor quedaría por debajo de los dos tercios, debiendo para ello hacer alianzas con partidos derechistas y asociaciones ciudadanas menores. La fuerza de "oposición", denominada PODEMOS del expresidente derechista Jorge Quiroga, alcanzó apenas el 15% en la elección de constituyentes. En cambio surgieron una serie de fuerzas políticas menores, gracias a que la gran mayoría de los constituyentes eran elegidos en circunscripciones locales.

La Constituyente se inauguró el 6 de agosto de 2006 en medio de un extraordinario desfile ciudadano en que se resaltó el gran conglomerado de aproximadamente 36 pueblos indígenas y campesinos de toda Bolivia. Sin embargo, transcurrido tres meses, el proceso va a paso lento en aprobar los artículos de su Reglamento:

Sin embargo, el primer artículo fue aprobado por mayoría absoluta. Es decir, aquella que declara que la Asamblea será originaria o refundacional y plenipotenciaria. En otras palabras, estará sobre los otros poderes constituidos. Pero este mismo artículo señala que mientras dure la Asamblea Constituyente se respetará los actuales tres poderes del Estado constituidos.

Este carácter originario fundacional y con plenos poderes ha despertaba la gran susceptibilidad de los sectores oligárquicos de la "media luna", que se ven amenazados en perder sus privilegios políticos y económicos, como las enormes latifundios en sus manos, y se aferran a argumentos estrictamente jurídicos como el respeto estricto a la actual Constitución Política del Estado colonial.

La cumbre de los movimientos sociales indígenas y campesinos en Cochabamba

Los movimientos sociales afines con el MAS, ante la coyuntura crucial que vive Bolivia, mediante la Asamblea Constituyente, que busca el quiebre definitivo de las ligazones coloniales, han manifestado la decisión de coadyuvar este proceso mediante una cumbre de los movimientos sociales. Participaron más de 30 organizaciones sociales, entre movimientos indígenas, campesinos y populares el 23 de septiembre en la ciudad de Cochabamba. El discurso central de clausura estuvo a cargo del presidente Evo Morales que sintetizó las acciones futuras a realizarse en la Asamblea Constituyente.

Entre algunas de sus conclusiones indica:

³⁴ En las 70 circunscripciones locales (antes llamadas " uninominales"), el vencedor lograba dos constituyentes, uno varón y otra mujer, y la primera minoría un(a) tercer(a) constituyente, sumando un total de 210 elegidos. En cambio, en las 9 circunscripciones departamentales, el vencedor sólo lograba 2 curules (varón y mujer) y los otros 3 se repartían de a uno entre las tres siguientes minorías. Por tanto, si un partido ganara en todas las circunscripciones, tendría sólo un 62% de los constituyentes. Sólo si una minoría elegible ni siquiera alcanzara el 5% de los votos de su circunscripción, la primera e incluso la segunda mayoría podrían lograr un nuevo constituyente.

- Los Constituyentes del MAS tienen el absoluto respaldo de los movimientos sociales; pero advierten “que aunque el pueblo es paciente”, esa paciencia podría terminar.
- Ratifican que los artículos del reglamento de debates debe aprobarse por mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente.
- Se denuncia los múltiples “chantajes” de la minoría opositora dentro de la Asamblea Constituyente, que sólo buscan el fracaso de la misma.
- Se decide que los movimientos sociales, principalmente indígenas y campesinas, controlarán el desarrollo de los debates. Que supone el seguimiento del desarrollo de las discusiones, para ver si éstas recogen los intereses de las mayorías indígenas y campesinas nacionales.
- Los pueblos indígenas y campesinos deciden iniciar una “vigilia” o vigilancia permanente sobre los constituyentes en la misma ciudad de Sucre. Mediante un sistema de rotación de responsabilidades de los movimientos indígenas y campesinos del país.

Ampliado de organizaciones indígenas, originarias, campesinas y colonizadores de Bolivia

En esta misma línea, pero específicamente las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y colonizadores como la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) de Isaac Avalos, la Confederación de Pueblos indígenas del Beni (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FNMACB-BS), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CPEMB), el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), entre el 25 y 26 de septiembre de 2006 realizaron en la ciudad de Sucre el “Encuentro Nacional de Organizaciones Sociales” con el objetivo específico de analizar el desarrollo de la Asamblea Constituyente y la problemática agraria.

En un documento denominado de Resolución No. 3 resuelven:

- Conminar a los constituyentes que postularon con siglas diferentes del Instrumento Político o el MAS, a sumarse a la propuesta nacional de las organizaciones indígenas y campesinas. Además, apoyan el carácter soberano, originario, fundacional y plenipotenciario de la Asamblea Constituyente.
- Exigir a los legisladores de concluir el tratamiento y la aprobación de la “Ley de Reconducción comunitaria de Reforma Agraria” en los términos consensuados con las organizaciones sociales, como los pueblos indígenas originarios y sectores empresariales del país.
- Se declaran en estado de emergencia y movilización indefinida en todo el territorio nacional hasta conseguir la petición indicada arriba.

El Encuentro Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala.

Con la participación de 19 países del continente americano o Abya Yala y la asistencia de cerca de 600 visitantes indígenas de países como Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Estados Unidos, Canadá y Paraguay. Además, de delegaciones solidarias con los movimientos sociales como la Vía Campesina de Francia, se realizó el evento internacional denominado *El Encuentro Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala. De la Resistencia al poder*, realizada del 8 al 12 de octubre de 2006 en la ciudad de La Paz. A lo largo de tres días se discutieron en 11 mesas, temáticas como: Soberanía y gobierno; Análisis de los derechos internacionales indígenas; Identidad y convivencia; Cultura educación y lengua; Organización y perspectiva económica; Deudas históricas, sociales y ecológicas; Juventud en el proceso de cambio; La complementación hombre mujer en el proceso de cambio; Alianzas estratégicas; Comunicación indígenas e Espiritualidad.

Este evento ratifica el profundo entusiasmo y solidaridad de los pueblos del continente americano o Abya Yala con los pueblos indígenas y campesinos de Bolivia, ahora a la cabeza de Evo Morales y el MAS. No es exagerado decir que Bolivia se ha vuelto un gran referente de procesos de descolonización, a la que quieren apoyar los pueblos indígenas y campesinos de América o Abya Yala. Por otro lado, este evento nos permite divisar las nuevas preocupaciones temáticas de los pueblos originarios del continente.

El corolario de este evento fue la masiva concentración de alrededor de 50.000 personas el 12 de octubre en la Plaza San Francisco de La Paz, entre indígenas, campesinos y sectores sociales comprometidos con el cambio de Bolivia. En esta oportunidad, un par de representantes de indígenas asistentes al evento internacional leyeron la *Declaración de La Paz*, donde resalta la idea de que los pueblos indígenas de Abya Yala, proponen al continente y a la humanidad construir la "cultura de la vida" soberana y que ésta descansa sobre la identidad y la cosmovisión de los pueblos originarios del continente. Además de brindar el apoyo incondicional al Presidente Morales ante cualquier resurgimiento de la línea conservadora. Este evento internacional fue clausurado con el discurso de Evo Morales, que explicó a la gran concurrencia los logros de su gobierno en los 9 meses de gestión (ejemplo, la nacionalización de los hidrocarburos), los problemas a las que se enfrenta (rumores de golpe de Estado) y las perspectivas reales del futuro, a partir de la Asamblea Constituyente originaria en marcha.

AGENDA POLITICA DE LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS

El gran tema motivador es la Asamblea Constituyente. Que supone la oportunidad histórica de subsanar la exclusión indígena y campesina, por la masiva participación de los mismos refundando Bolivia.

Las organizaciones nacionales y algunas regionales hoy más que nunca tienen una fuerte incidencia. Incluso Evo Morales en el mes de junio, evaluó su gabinete ministerial en consulta con los movimientos sociales indígenas y campesinos, de quienes recibió felicitaciones, pero también críticas para reencauzar el accionar de algunos ministerios.

Otro tema crucial de motivación es la redistribución de la tierra y territorio. No es casual que los primeros días de noviembre, la CIDOB haya iniciado en Santa Cruz la quinta marcha de los pueblos indígenas hacia la ciudad de La Paz, en busca de modificaciones de la ley INRA de 1996 por el poder legislativo y la reversión latifundios al Estado, ubicada en la amazonía, oriente y chaco.

El CONAMAQ y la CSUTCB se han sumado desde Oruro y Cochabamba, respectivamente, a la caminata de los pueblos indígenas de la amazonía, oriente y chaco y exigir al poder legislativo la aprobación de una ley modificatoria de la ley INRA de 1996.

CONCLUSIONES

- Todo pasa por la Asamblea Constituyente.
- Una mayoría de los movimientos sociales apuestan por el cambio, iniciados en el 2003 y profundizados desde la presidencia de Evo Morales en el 2006.
- El tema de tierra y territorio, ha tomado cuerpo y se torna en crucial para esta coyuntura. La exigencia de los indígenas y campesinos de modificar la Ley INRA tiende a la reversión de los latifundios al Estado, que ha puesto en vilo a las oligarquías de las tierras bajas del país, que no aceptan esta demanda.
- La defensa de los recursos naturales es otro tema de gran preocupación en los movimientos sociales.
- Las organizaciones indígenas de Latinoamérica bajo el referente de Bolivia, han inaugurado nueva plataforma de reivindicación internacional, donde destaca la defensa de los recursos naturales, ubicados en territorios indígenas de los diferentes Estados.
- Se desarrolla la quinta marcha de los pueblos indígenas amazónicos, orientales, chaqueños y andinos, reclamando las modificaciones de la ley INRA de 1996. Esta marcha no es contra el gobierno de Evo Morales, sino contra el parlamento y sobre todo contra los diputados y senadores de la oposición y los terratenientes de tierras del oriente que aceptan modificar la ley INRA.

BIBLIOGRAFÍA

CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, CSCB, FNMACB-BS, CPESC, CPEMB, MST y APG. 2006. **Propuesta para la nueva Constitución Política del Estado.**

Asamblea nacional de organizaciones indígenas, originarias, campesinas y colonizadores de Bolivia. Sucre: Bolivia.

CONAMAQ. 2006. Constitución Política del Estado Plurinacional. La Paz: Qullasuyu-Bolivia.

La Justicia Indígena desde la Óptica de un Juez Hernán Salgado Pesantes³⁵

Progresividad en la justicia indígena

Todos conocemos el gran paso que se ha dado en la última década en materia de justicia indígena, me refiero al importante hecho de haber insertado en la Constitución Política de la República el reconocimiento expreso para administrar justicia por parte de los pueblos indios, cuyas autoridades ejercerán dichas funciones judiciales con una competencia que nace de la propia Constitución. Cuestión que se convierte en un principio básico.

Como ustedes recuerdan, las reivindicaciones indígenas tomaron impulso en las últimas décadas del siglo XX y se han ido concretando desde los años 90. Fueron las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Nacional en 1994–1995, donde se logró el reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos que conformaban el Estado ecuatoriano y enriquecían su cultura, lo que determinaba que el Ecuador sea pluricultural y multiétnico; luego, con la Constitución codificada de 1998 se mantiene esta especificidad y se la amplía al establecer los derechos colectivos, propios de los pueblos indios, *“que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales”* (Art. 83 de la Constitución); derechos colectivos que se hacen extensivos también a los pueblos negros o afroecuatorianos.

Es en este contexto que la Carta Política de 1998 eleva a jerarquía constitucional el derecho de los pueblos indígenas a tener su propia administración de justicia, *“de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes.”* Y agrega que *“La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.”* (Art. 191 de la Constitución). Es decir que al lado de la justicia ordinaria o común está la justicia indígena.

Los derechos colectivos están bastante bien desarrollados en el artículo 83 de la Constitución ecuatoriana, allí se da un reconocimiento pleno a un instrumento internacional: el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que había sido expedido en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aquí se consagra en lo esencial: la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que inciden en su situación, el respeto por los valores culturales, y cuestiones relacionadas con la tierra. El Convenio N° 169 amplía y mejora en mucho el anterior Convenio N° 107 de 1957, originado también en la OIT. El Ecuador ha suscrito y luego ha ratificado el Convenio N° 169, en consecuencia

³⁵ Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Ex Vocal del Tribunal Constitucional. Ex Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Profesor Principal de Derecho Constitucional y ex Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

estaba obligado a trasladar su contenido al ordenamiento jurídico nacional y nada mejor que introducir dichas normas en la Ley Suprema a fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Unidad jurisdiccional y justicia indígena

En materia de administración de justicia el Ecuador, igual que la mayoría de países, proclama como principio la unidad jurisdiccional, principio que se recoge en la Constitución (artículo 191), esto significa que todos quienes juzgan forman parte de la Función Judicial: desde jueces de caminos hasta los jueces de menores, pasando por los tribunales militares y policiales. El fundamento radica en que no puede haber jueces que dependan de la Función Ejecutiva que es un órgano esencialmente político, con fines diferentes al de la administración de justicia. No es adecuado que el Ejecutivo intervenga en determinados ámbitos de la justicia y que designe jueces, pues si se da esa vinculación -a través del nombramiento- se afecta la imparcialidad y la independencia que son las características básicas de un juzgador.

Tal situación ocurría con los jueces de menores designados por el Ministro de Bienestar Social y aún sucede con los jueces militares y jueces policiales quienes son nombrados por el alto mando militar y policial, en suma por el Ejecutivo; se espera que la nueva Ley Militar permita concretar la unidad jurisdiccional de la institución castrense y que la Policía Nacional haga lo propio, de este modo se dará cumplimiento -aunque tardío- al mandato constitucional de 1998, contenido en la disposición transitoria vigésima sexta. Además, la unidad jurisdiccional cohesiona y fortalece a la administración de justicia, facilita la integración de la jurisprudencia.

En este contexto, queda claro que la justicia indígena formaría parte de la Función Judicial, en virtud del principio de unidad Jurisdiccional, pero manteniendo sus propias características como en el caso de que quienes ejercen funciones de justicia –por mandato constitucional- son las autoridades de los pueblos indígenas, es decir aquellos que han sido elegidos como tales por sus respectivas comunidades. En mi criterio, estas autoridades que toman la potestad judicial tendrían que ser registradas o inscritas, periódicamente, en el Consejo Nacional de la Judicatura.

Pluralismo jurídico

Del breve análisis efectuado creo que queda claro que la unidad jurisdiccional, común a todos los países, es la vía más idónea para que la administración de justicia pueda cumplir con sus principios y objetivos. Vale reiterar que esta unidad jurisdiccional no impide ni afecta, de ninguna manera, la especificidad propia que debe haber entre la administración de justicia militar con la de niños y adolescentes, y con la que podría ser la justicia indígena. Esto es parte del

pluralismo jurídico, concebido como una amplia base en la cual pueden haber distintas formas de administrar justicia.

Al ser el Ecuador un país rico y diverso en etnias y culturas, como reconoce la propia Constitución Política de la República, naturalmente, tiene que existir una pluralidad jurídica donde se conjugan algunas cuestiones que revisten importancia. Por ejemplo, además de que los jueces natos son las autoridades indígenas, la justicia indígena deberá regirse por sus costumbres o derecho consuetudinario, conforme señala el mandato constitucional.

Esta es una diferencia sensible con el ordenamiento jurídico establecido en el Ecuador, pues, como se sabe, en dicho ordenamiento la costumbre ha sido desplazada por la normatividad escrita, de diversa jerarquía, que va desde las leyes, reglamentos, ordenanzas hasta las resoluciones de índole administrativa. Frente al derecho positivo escrito la costumbre ha mantenido un carácter supletorio, que fuera precisado en el centenario Código Civil cuando señala que *"no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remite a ella"* (Art. 2).

Con la justicia indígena nuestro ordenamiento jurídico cambia al reconocer valor jurídico a la costumbre, al dar primacía a esos usos y prácticas consuetudinarias expresadas a través del tiempo y que son aceptadas por la comunidad indígena. Sin embargo, esta cuestión trae también sus complejidades: dichas costumbres no pueden ser contrarias a lo que se dispone en la Constitución y en las leyes. Esto significa que la validez jurídica de la costumbre radica en guardar armonía y conformidad con la Ley Suprema y otras leyes en general.

Al respecto podría hacer la siguiente observación. El cumplimiento de las normas constitucionales no admite discusión, pero en cuanto a las demás leyes que regulan diferentes materias -no sólo la penal-, pienso que éstas pueden ser examinadas y modificadas con el fin de armonizar con la costumbre indígena y compatibilizar los dos ordenamientos; sobra decir que igual proceso deben seguir los usos y prácticas de los pueblos indios. Estas reflexiones se aplican también a los pueblos negros o afroecuatorianos. En suma, esta diversidad, conduce necesariamente a un pluralismo jurídico, que permite una convivencia en libertad dentro de una misma nación y bajo la orientación de una Ley Fundamental.

¿Cómo aplicar la justicia indígena?

La justicia de los pueblos indígenas tiene un contenido propio si bien la finalidad que persigue es similar a la de la justicia ordinaria, busca solucionar los conflictos que se presenten en la comunidad. Ese contenido propio responde a un elemento que para nadie es desconocido y que debe ser tenido en cuenta: la justicia indígena se fundamenta en parámetros socio-culturales diversos, que no son los mismos de aquellos en los cuales se sustenta nuestra cultura mestiza; los pueblos indígenas tienen una visión y una concepción de la vida, de lo humano, muy particulares, éstas han ido conformándose, como se dice,

ancestralmente -a través de los siglos- y ese modo de ver las cosas, ese modo de pensar constituye un derecho que no se lo puede arrebatar ni impedir.

En virtud de lo expresado es que se ha reconocido, justamente, esa pluriculturalidad y ese carácter multiétnico, para que dentro de este marco humano y social se pueda actuar y construir, en este caso, la justicia indígena. Al respecto, reconociendo la complejidad del tema, me permito contribuir con algunos criterios, muy concretos, sobre como yo concibo a la justicia indígena, un punto de vista personal, si bien muchos de estos criterios -fruto de largas reflexiones- son aquellos que se han ido abriendo paso en varios países hermanos de Latinoamérica, sea Colombia, México, Guatemala, Bolivia y Perú para citar algunos.

Diversidad étnica y cultural

La justicia indígena, que será administrada por las autoridades de cada circunscripción indígena, debe fundamentarse de la siguiente manera. En primer lugar, hay que partir de un reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural, este reconocimiento ya lo tenemos en la Constitución del Ecuador que establece la existencia de una diversidad étnica y cultural, tal reconocimiento tiene que concretarse en la ley que se elabore para la administración de justicia indígena; de allí deriva un aspecto importante que se traduce en validez y legitimidad.

Lo dicho significa que las autoridades indígenas que vayan a ejercer la administración de la justicia son legítimas; en la idea de legitimidad reposa también la noción de validez, conceptos que solemos tener para que las autoridades puedan actuar dentro de un marco jurídico y sus actuaciones tengan efectos legales. De esta manera, las decisiones que tomen estas autoridades son obligatorias, por lo tanto cuando hayan conflictos dentro de una circunscripción indígena, estas autoridades actuarán y sus decisiones obligarán a todos.

Garantías del debido proceso

En segundo lugar, debo señalar un principio esencial que caracteriza a la justicia de nuestro tiempo y que debe primar en la justicia indígena. Me refiero al debido proceso y a las reglas que lo conforman. El debido proceso se lo concibe como uno de los derechos fundamentales que toda persona tiene y quienes ejercen autoridad deben respetarlo. Siempre que haya que juzgar la conducta de una persona con miras a establecer su responsabilidad y determinar su posible sanción hay que recurrir al debido proceso. Esto significa cumplir con algunas reglas, tales como, quien juzgue debe ser el juez establecido con anterioridad por la ley o la costumbre, al acusado no se le puede privar de que se defienda, de presentar pruebas de descargo, de tener

un abogado para la defensa, la sanción debe estar fijada con anterioridad y cuando se la imponga debe ser proporcional al acto que se reprime.

Éstas y otras regulaciones más se las conoce como las garantías mínimas del debido proceso, las cuales no podrían estar ausentes en la administración de justicia indígena; estas reglas o garantías, necesariamente, deben estar incorporadas en la ley de la justicia indígena, adaptándolas a ese carácter específico tantas veces señalado. En caso contrario, cuando en un proceso no se respetan dichas garantías mínimas, por ejemplo si no se permitió la defensa del acusado, ese proceso estaría viciado, no tendría validez.

Reitero, para determinar las garantías mínimas del debido proceso en la justicia indígena habría que examinar dichas reglas tomando en consideración las prácticas y la cosmovisión de los pueblos indios, y buscar al mismo tiempo flexibilizar aquellas prácticas para que se dé una recepción amplia. Hay que tener presente que los derechos humanos van abriendo, cada vez, nuevos horizontes, superando diversos obstáculos, en la certeza de que todo aquello relacionado con la dignidad del ser humano debe ser aceptado e incorporado en la vida social, política y jurídica de los pueblos del mundo.

Asimismo, todos sabemos que la administración de justicia debe ser ágil y oportuna, que no puede sufrir dilaciones; de este modo, al solucionar rápidamente los conflictos individuales retorna la armonía social, si hay personas acusadas de haber cometido una infracción –más aún si están privadas de la libertad- el proceso debe ser ágil, pues mientras más tiempo se demore en establecer la responsabilidad de los acusados más perjuicios se causan. Contra este principio de celeridad procesal han conspirado diversos factores, que no es del caso examinarlos, los cuales han convertido a la administración de justicia en una institución lenta, farragosa, que se excede en mucho de los plazos legales.

Lo expresado atenta a la presunción de inocencia. Mientras no se declare la culpabilidad de la persona acusada, ésta debe ser considerada inocente y si la sentencia tarda en ser dictada se afecta a esta garantía del debido proceso. En este punto, tengo el convencimiento que la justicia indígena presenta mejores posibilidades de ser una justicia ágil y oportuna, por cuanto el sistema oral que tradicionalmente le ha caracterizado le pone en ventaja.

Prioridad de los derechos humanos

Otra cuestión importante, relacionada con los puntos anteriores, que tiene prioridad en los ordenamientos jurídicos actuales es el reconocimiento de los derechos humanos, los mismos que están consagrados no solamente en la Constitución sino también en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador, por ejemplo: la Declaración Universal y la Americana de Derechos Humanos; los dos Pactos Internacionales el de los Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, sociales y culturales; la Convención

Americana de Derechos Humanos que rige en nuestro Continente y cuenta con un órgano jurisdiccional para juzgar a los Estados que violan los derechos humanos –la Corte Interamericana-; las Convenciones sobre los niños, de protección a la mujer para eliminar la discriminación y la violencia, contra la tortura y tratos crueles, entre otros instrumentos internacionales y regionales de protección a los derechos humanos.

Las autoridades indígenas que administren justicia, tanto como la comunidad, deben tener una clara conciencia del valor de los derechos humanos, los cuales tienen que ser respetados y garantizados, su aplicación es imperativa. Ya la Constitución ecuatoriana señala acertadamente entre los deberes primordiales del Estado, el de *“asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres”* (Art. 3 número 2); también propugna el eficaz ejercicio y goce de los derechos (Art. 17); así como, cuando haya que interpretar en materia de derechos y garantías *“se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia”* (Art. 18, inciso segundo). En este punto, la Constitución –como Ley de leyes- puede orientar la aplicación de la justicia indígena, de igual manera constituyen una guía confiable -de carácter obligatorio- las declaraciones, los tratados, convenios y protocolos ratificados por el Ecuador en materia de derechos humanos.

En el campo de los derechos humanos habría que ir precisando determinadas prácticas que existen en la cultura indígena, por ejemplo, se debería examinar la procedencia de determinadas sanciones. Las comunidades indígenas conocen y están habituadas a utilizar ciertas clases de castigo, tales como: baños de agua fría, el uso de la ortiga, el fuste y otras prácticas que suelen darse. Al respecto hay que establecer, desde el punto de vista de la cultura indígena y no desde otra cosmovisión, si estas costumbres no afectan a los derechos de las personas; corresponde a las comunidades indígenas analizar determinadas sanciones, con la finalidad de que éstas no sean tachadas de degradantes e inhumanas. En todo caso, habrá que ir delineando y precisando los procedimientos y las penas, valorándolas -insisto- desde la cosmovisión indígena.

También, en el ámbito de los derechos humanos, hay que referirse a la situación social, económica, política y cultural de la mujer indígena para señalar que deben ser analizadas las circunstancias humanas en que se desenvuelve el mundo femenino con la finalidad de mejorar su situación; al respecto, es importante adoptar los criterios de no violencia doméstica, no discriminación y de activa participación de la mujer indígena. Este proceso, que también se realiza en la sociedad ecuatoriana, debe ser continuo y permanente, es necesario concientizar los derechos de género.

Problemas de jurisdicción y competencia

Un problema que hay que resolver para la administración de justicia indígena es la circunstancia de que en un conflicto puedan intervenir personas extrañas al

medio de la comunidad (comerciantes, mestizos u otros), que en un momento dado puedan cometer algún acto delictivo. Para esas circunstancias habrá que concretar soluciones prácticas, buscando lo que sea más conveniente. Asimismo, pueden haber delitos de homicidio y otros considerados como graves; en estos casos se podría establecer, como se ha hecho en otros países, que el juzgamiento de aquellos delitos que revisten gravedad es competencia de la justicia ordinaria, por tanto sale del ámbito de la justicia indígena para ser conocida por los jueces comunes. En todo caso, hay que determinar la jurisdicción y la competencia que deben tener los jueces indígenas, estableciendo con realismo las circunscripciones indígenas.

Por otro lado, hay que tener muy en cuenta el principio de que no se puede juzgar dos veces por la misma causa, lo cual es una de las garantías del debido proceso y lo señala la Constitución en el número 16 del Art. 24. Esto significa que una vez realizado el juicio en la comunidad indígena y se haya dictado la correspondiente sanción o absolución del acusado, no podrá acudir a la justicia ordinaria. Y, como ya fue señalado, la justicia debe tener el sentido de proporcionalidad entre lo que se hizo y la sanción que se va a dar, pues las penas tienen que ser graduadas según las reglas que se hayan establecido. A esto contribuye el criterio de razonabilidad, como paso a examinar.

Criterio de razonabilidad

Quiero concluir mi breve exposición señalando un concepto que lo considero importante para quien administra justicia y que puede ser adoptado como un principio: es el de razonabilidad. ¿Que debemos entender por razonable? En la aplicación del Derecho escrito el juez necesita, generalmente, acudir a los métodos de interpretación y, a veces, por falta de norma debe integrar el Derecho; en esta tarea de aplicación y de creación jurídica el juez debe orientarse por los principios generales del Derecho y los razonamientos judiciales deben estar acompañados de sensatez, prudencia y de ecuanimidad.

Todo juez tiene que buscar un equilibrio razonable entre las pretensiones de las partes, igual en los criterios que emita, lo que significa alejarse de posiciones extremas, de nociones absolutas. La severidad del juez debe complementarse con el criterio de equidad. Aquellos jueces que actúen tomando en consideración lo expresado podemos decir que obran con razonabilidad. Ésta, naturalmente, tiene su punto de partida en lo que dispone un ordenamiento jurídico, en otras palabras, se desarrolla subordinada a la Constitución y a la Ley.

Estas nociones bien pueden ser aplicadas en el Derecho consuetudinario indígena y quizá se apliquen con mayor intensidad, pues a falta de reglas escritas hay que desarrollar un mayor razonamiento judicial que permita aprehender y conocer los hechos materia del juzgamiento, porque, como todos sabemos, cada conducta humana que se juzgue presenta circunstancias muy diferentes de otras que parecen ser semejantes.

Un gran maestro Luis Recaséns, filósofo del Derecho, al conceptualizar la lógica de lo razonable considera que en ésta hay dos elementos: la adecuación y la congruencia; por la primera, las normas jurídicas deben adecuarse a las características del problema y tener viabilidad, ser aplicables, de esta manera tendrán las normas una eficacia real, un cumplimiento efectivo. Respecto del segundo elemento, debe haber congruencia para responder con propiedad al momento histórico-social, tanto en el presente como en las proyecciones de futuro; esto permitirá valorar la incidencia o impacto de una medida para que después las resoluciones adoptadas no se conviertan en fuentes de males mayores de lo que se quiso remediar.

Muchas ideas pueden desarrollarse en esta área de valoración jurídica, pero demos preferencia a las preguntas e inquietudes que este numeroso auditorio quiera hacer o exponer.

Propuestas y Planteamientos de Políticas sobre Legislación y Administración de Justicia

Resultados del Taller Legislación, Derechos y Administración de Justicia **Bolívar Beltrán³⁶**

"Nosotros somos los mejores abogados y sin dinero, porque nuestros conocimientos y palabras son sagradas"³⁷

ANTECEDENTES

La selección de los participantes fue un proceso en el que se establecieron varias prioridades, por ello, se invitó a las directivas de las organizaciones indígenas, a las autoridades y consejos de gobierno de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Además se participó del evento a los representantes de comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas que están ejerciendo la justicia indígena.

Otro grupo de participantes fueron profesionales indígenas que se han dedicado al estudio de la administración de justicia indígena.

El grupo no podía estar completo si no teníamos la participación de funcionarios públicos de entidades gubernamentales como la Función Judicial, representantes de las funciones Legislativa y Ejecutiva.

Finalmente se invitó a las entidades privadas y personas que vienen trabajando y apoyando en la modernización de la justicia, mejoramiento de la administración judicial, y sobre los sistemas legales indígenas.

Entre las instituciones invitadas constan la Corte Suprema de Justicia, Consejo Nacional de la Judicatura, Corte Superior de Justicia de Cotopaxi, Fiscalía General de la Nación, Congreso Nacional, Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, DINAPIN, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, Dirección de Salud Intercultural; entidades privadas como: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Fundación Esquel Ecuador, Fundación Pueblo Indio del Ecuador, Fundación Q'ellkaj, FUNADES, Fundación de Culturas Indígenas Kawsay, Fundación Tinku, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, Ecolex, Instituto Amasanga. Organizaciones, Pueblos y Nacionalidades Indígenas como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana,

³⁶ Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Ecuador. Diplomado Internacional en Pueblos Indígenas y Desarrollo, México. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Ecuador. Autor de varios estudios sobre Derechos y Pueblos Indígenas.

³⁷ Carlos Mashu, Dirigente de territorio de la OPIP.

CONFENIAE, Confederación de los pueblos de la Nacionalidad Quichua del Ecuador, ECUARUNARI, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana, CONAICE, Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP, Nacionalidad Achuar, NAE, Fecabrunari y varias Asociaciones Indígenas.

El taller sobre esta área temática se desarrolló en la Provincia de Pastaza, ciudad de Puyo entre el 19 y 20 de octubre del 2006, actividad que permitió reunir a este grupo selecto, representativo y discutir sobre un tema de vital importancia como la administración de justicia y los pueblos indígenas.

Asistieron al taller 71 personas de los cuales 59 eran participantes y 12 constituían entre expositores y equipo de apoyo, se tuvo la presencia de 24 mujeres y 47 hombres.

La parte metodológica que se utilizó fue la que instruye la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, esta consistió: primer día exposiciones de los representantes entidades gubernamentales y en la tarde exposiciones desde los pueblos indígenas. Luego de las intervenciones se realizaron un pliego de preguntas y respuestas.

El segundo día se inició con un resumen ejecutivo de lo tratado el día anterior. Luego se conformaron tres grupos de trabajo, el cual finalizó con la presentación de los lineamientos de políticas públicas así como las recomendaciones y conclusiones.

Los grupos de trabajo y ejes temáticos, se organizaron de la siguiente manera:

Grupo 1. Funciones del Estado y Pueblos Indígenas.

Discriminación de los pueblos indígenas en el sistema de justicia.

Ejemplos, experiencias, medidas gubernamentales, administrativas y judiciales.

Criminalización y procesos legales por el ejercicio del sistema legal indígena.

Sistema uninacional de administración de justicia culturalmente inapropiado.

Falta de reconocimiento de los sistemas legales indígenas por parte de los operadores de justicia ordinaria (jueces, abogados, autoridades).

Grupo 2. Administración de Justicia Indígena.

Sistemas legales de administración de justicia de los pueblos indígenas.

Ejercicio de la administración de justicia indígena.

Implementación de políticas de derechos y administración de justicia desde y para los pueblos indígenas.

Grupo 3. Pluralidad Jurídica.

“Vinculación-Compatibilización-subordinación” del sistema legal indígena a la jurisdicción y competencia del sistema nacional de justicia.

Pluralidad jurídica. Falta de mecanismos y procedimientos para el reconocimiento y puesta en práctica de los sistemas jurídicos indígenas.

Reconocimiento de las decisiones indígenas por parte de los órganos del Estado.

Cada grupo presentó en plenaria los resultados de acuerdo a la siguiente matriz, que permitió sistematizar los aportes finales.

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	Actores Involucrados (por niveles)

ESTADO DE SITUACIÓN

Es imprescindible la construcción de un nuevo Estado que reconozca la diversidad cultural reflejada en la presencia de las Nacionalidades y Pueblos como entidades históricas milenarias. Este nuevo Estado es el Estado Plurinacional que debe estar basado en el principio de la unidad en la diversidad, en el que todos los ciudadanos y ciudadanas ejerzamos nuestros derechos sean estos individuales o colectivos, en el que se practique la pluralidad jurídica, que es el reconocimiento y convivencia de varios sistemas legales.

Las sociedades o colectividades indígenas son entidades milenarias que se han desarrollado en base a instituciones económicas, sociales, culturales, filosóficas, políticas y lógicamente jurídicas, etc.; en ese quehacer podemos afirmar sin temor a equivocarnos que han sido y varias continúan siendo sociedades completamente desarrolladas en proceso permanente de perfeccionamiento.

La sociedad no indígena ha concebido al mundo desde el punto de vista perfecto, inclusive el mundo occidental cristiano cree que el universo nace de la perfección, con la ayuda del soplo divino, por el contrario para la mayoría de los Pueblos y Nacionalidades indígenas, el mundo nace de la imperfección y es allí donde se confunden en uno sólo el ser humano, la naturaleza y el cosmos, en una alianza estratégica y equilibrada, que permite no solo el desarrollo sino permanentemente alcanzar niveles de perfeccionamiento.

Parte fundamental de la supervivencia de estas colectividades ha sido la existencia y ejercicio de su sistema jurídico, aquello les ha permitido desarrollarse como sociedades organizadas.

Concepto, definición y consolidación

En la actualidad se ha iniciado una serie de discusiones, investigaciones y teorizaciones sobre el quehacer legal en o de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas. Varios autores y los propios indígenas han dado definiciones de la más variada concepción, denominándola como: Derecho Consuetudinario; Derecho Indígena; Justicia por mano propia; Justicia Tradicional; Mecanismos alternativos de resolución de conflictos; Sistema Legal Indígena; Derecho originario; Ley indígena; Derecho Shuar, Quichua, Siona, Secoya, etc.

Cada definición responde a una realidad y a un momento del quehacer social y una concepción de un modelo de sociedad.

Al responder y ser parte fundamental de una organización social, éste sistema legal, necesariamente se constituye en un eje de consolidación y desarrollo de esta colectividad milenaria, de allí que esta institución se caracteriza por lo siguiente:

1.- Es milenaria. Viene al igual que la existencia de las propias colectividades. Podemos mencionar que los pueblos están sometidos a sus propias leyes porque éstas derivan de su autoridad al nacimiento de un pueblo. Allí esta una reflexión de la importancia y ligazón con su origen.

2.- Es colectiva. No pertenece a tal o cual Cabildo, a tal generación, peor a autoridad alguna, pertenece a la colectividad entera de ayer, de hoy y de mañana, no es derecho u obligación individual su ejercicio y aplicación es responsabilidad comunitaria.

3.- Esta en permanente proceso de perfeccionamiento. Al venir de generación a generación le permite estar en permanente proceso de perfeccionamiento sin alcanzar a ser la respuesta última a cada realidad y circunstancia que se presenta para su tratamiento.

4.- Es ágil, oportuna y dinámica. Al ser un quehacer colectivo transgeneracional, que repara antes que reprimirla, optimiza, prioriza y utiliza al tiempo como medida reparadora, lo que le permite dar tratamiento y resolución en un tiempo relativamente corto.

Junto a la agilidad esta la oportunidad, estos dos elementos permiten una existencia dinámica del sistema legal indígena.

5.- Es justa. En controversias el resultado puede aparecer justo o injusto dependiendo del lado de los intereses que uno se encuentre, pero al ser un quehacer colectivo, sumario, dinámico este sistema tiene pocas posibilidades de constituirse en injusto. El control y participación social en su ejecución es su garantía.

6.- Es oral. No esta escrito en textos, ni es parte de la historia escrita, es un quehacer que se transmite en las leyendas, mitos, en las reuniones familiares, de la colectividad y en toda la vida diaria de estos conglomerados humanos.

Podemos intentar un sencillo resumen y manifestar que el Sistema Legal Indígena se adapta a los diferentes lugares y tiempos, de acuerdo a los modos de vida de cada Pueblo o Nacionalidad Indígena.

Administración de Justicia Indígena

Esta práctica ha nacido y existido con los pueblos, sin embargo, en el caso de América, una vez llegados los europeos, han sobrevivido en la exclusión y clandestinidad en medio de un proceso de resistencia que le ha permitido a lo largo de los tiempos obtener niveles mínimos de reconocimiento de su existencia.

El concepto de que las poblaciones distintas deben ser gobernadas por sus propias leyes es antiguo y fundamental en el pensamiento occidental. Este concepto tiene origen en el derecho romano, ya que manifestaba que la práctica romana dejaba que las poblaciones conquistadas observaran sus propias leyes.

En la iglesia desde la época de la colonia por su profunda influencia en los procesos de dominación, también existieron sacerdotes que defendían posiciones a favor de los pueblos indígenas. El dominico Bartolomé de las Casas (1474-1566), llevo el discurso académico al ámbito de la realeza española y lo empleo para abogar a favor de los indios. Aunque sus obras se basaron en las doctrinas de Aquino, el dominico Las Casas incorporo además, el Derecho Español y el medieval en sus argumentos, en vez de basar su posición exclusivamente en la teología o el derecho canónico; Bartolomé de las Casas manifestó en su doctrina "Que los indios eran humanos y que por lo tanto poseían la facultad de la razón, tenían sus propias leyes y gobierno (y el derecho a éstos) los cuales debían ser respetados por la corona española".

Al enfrentar la realidad, y toda la necesidad de asegurar una alianza voluntaria con los indios en la época colonial, tres escuelas de pensamiento se desarrollaron en torno a las ideas acerca del derecho y la gobernación de los indios en las Américas. Una de éstas, encabezada por Francisco de Vitoria, asumió la opinión de que los indios habiendo desarrollado sus propias sociedades, tenían derecho a preservar sus propias instituciones. La segunda escuela declaró la posición feudal de la monarquía española proponiendo que sólo existía una sociedad y por lo tanto una ley para todos. La tercera escuela de pensamiento entendía que existían dos repúblicas en las Américas, la española y la india. Aparte de los debates, la visión de las dos repúblicas resultó con un nivel de reconocimiento dentro del ámbito legal. El principio general, expresado en varios decretos, consistía en que las buenas costumbres, o las leyes de los indios "debían ser observadas" hasta el punto en que éstas no fueran contrarias a la religión cristiana. La regla de reconocimiento fue expresada en decretos reales de los años 1530, 1542, 1556 y en la recopilación en una codificación de leyes pertenecientes a las Indias y a los indios en las que se lee "Que se guarden las leyes que los indios tenían antiguamente para su gobierno y las que hicieren de nuevo. Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentran con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten, y siendo necesario, por la presente aprobamos y confirmamos, con todo que

nos podamos añadir lo que fuéramos servido, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor, y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tiene hecho, ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos³⁸.

Los españoles en la práctica fueron incapaces de entender el derecho tradicional indio y usaron el derecho español en el juzgado General de Indios a pesar del mandato real de que se guarden y ejecuten las buenas leyes de los indios.

A nivel internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos en 1966, éste reconocimiento consiste en una codificación del derecho internacional y el artículo 27 garantiza "El derecho de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas a disfrutar de su propia cultura, a la preservación de las costumbres y tradiciones legales".

Los países que participaron en la conferencia de Bolivia y que ratificaron el acuerdo fueron: Colombia (29 de octubre de 1969); Ecuador (6 de marzo de 1969); México (23 de marzo 1981) y Perú (28 de abril de 1978).

En el caso del Ecuador en el año de 1998, la Asamblea Nacional Constituyente reconoce la existencia de los pueblos autodefinidos como Nacionalidades Indígenas. El artículo 83 manifiesta que "Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible³⁹".

Luego de este reconocimiento existen varios principios constitucionales sobre los derechos indígenas entre los que podemos mencionar el Artículo 191 que dice "El ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional.

De acuerdo con la ley habrá jueces de Paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales.

Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley.

Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario,

³⁸ Imágenes de Autonomía, Documentación Audiovisual de experiencias con la autonomía de los pueblos indígenas. Universidad de Ámsterdam, Facultad de Derecho. Departamento de Sociología y Antropología del Derecho. Junio 1995.

³⁹ Gaceta Constitucional, *La Asamblea Nacional Constituyente expide la presente Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Junio de 1998: 25.

siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La Ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional”⁴⁰.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en junio de 1989, al cabo de cuatro años de labor preparatoria, la 76 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una versión revisada del Convenio No. 107 sobre pueblos indígenas y tribales. Este nuevo instrumento (el Convenio 169) elimina las actitudes paternalistas y asimilacionistas frente a los pueblos indígenas que eran comunes en el decenio de 1950.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de la cuestión de los pueblos indígenas cuando, en su resolución 45/164, del 18 de diciembre de 1990, proclamó para 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

El 14 de abril de 1998 el Congreso Nacional (ecuatoriano) con la votación unánime de 44 diputados presentes en el pleno aprobó el *Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la OIT. Diez días más tarde esta resolución se publicó en el Registro Oficial No. 304 (órgano oficial del Gobierno del Ecuador) y se convirtió en parte del ordenamiento jurídico nacional⁴¹.

El Convenio 169 de la OIT al ser parte del ordenamiento jurídico del país, es importante que, sobre el tema del sistema legal indígena tengamos en cuenta las siguientes disposiciones legales:

El Artículo 8, numeral 1 dice “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su Derecho Consuetudinario”.

El numeral 2 “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e Instituciones propias.”

Art. 9, numeral 1 “En la medida en que ello sea posible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos deberán respetar los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

Art. 10, numeral 2. “Deberán darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento”.

⁴⁰ Op. Cit, 1998: 56

⁴¹ El 15 de mayo de ese mismo año el Representante Permanente del Ecuador ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, depositó en la Oficina Internacional del Trabajo el instrumento de ratificación del Convenio No. 169.

Desde 1998 en que se reconocen los derechos colectivos en el Ecuador las organizaciones de los pueblos indígenas, entidades públicas y privadas vienen impulsando un proceso con los siguientes propósitos:

- 1.- Ampliar los marcos normativos constitucionales.
- 2.- Proponer proyectos de leyes y demandar la aplicación de las normas contenidas en los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.
- 3.- Avanzar en la reglamentación de los derechos colectivos por medio de legislación secundaria.

Todo este proceso de avances legales y propuestas ha sido positivo y a la vez limitado. En la práctica, todo el conjunto de Derechos Colectivos de los pueblos indígenas se enfrentan a un orden jurídico, homogéneo e individualista que impide su ejercicio.

En lo cotidiano, se mantiene el reto para todos los ciudadanos y ciudadanas indígenas de demandar el respeto de los derechos que como individuos les asisten y, al mismo tiempo lograr que los Derechos Colectivos que como Pueblos y Nacionalidades les corresponde, se promuevan y garanticen en la práctica.

En mayo del 2000 la Corte Suprema de Justicia designo una comisión encargada de elaborar el "Anteproyecto de Ley Orgánica de la Función judicial", en la que de alguna manera se reconoce la administración de justicia indígena.

Luego de 1998 el movimiento indígena ha realizado una variedad de talleres y eventos que permitieron elaborar dos proyectos de ley:

- Proyecto de Ley de Administración de Justicia indígena, CODENPE, 2001.
- Proyecto de Ley de Compatibilización y de Distribución de Competencias en la Administración de Justicia, Comisión de Asuntos Indígenas y otras Étnias del Congreso Nacional, 2002.

El Congreso Nacional no ha dado el tratamiento adecuado a estas iniciativas sobre la justicia indígena y menos ha aprobado un proyecto de ley sobre los derechos colectivos indígenas.

RESULTADOS DEL TALLER SECTORIAL

El taller produjo una serie de discusiones, propuestas e interrogantes que intentan ser una invitación para iniciar un verdadero proceso de dialogo intercultural y construcción de un modelo de pluralidad jurídica. Interrogantes y respuestas como las que se presentan, y las que permitirá la construcción de los lineamientos de políticas.

- ¿Capacitamos a individuos o a las colectividades indígenas sobre administración de justicia?

- ¿Especializamos a indígenas en derecho ordinario o rescatamos los sistemas legales indígenas?
- ¿Para el ejercicio de los sistemas legales indígenas es necesaria una ley secundaria?
- ¿La pluralidad jurídica se construye compatibilizando, subordinando o equiparando los distintos sistemas legales?
- ¿Cómo construimos la pluralidad jurídica con un sistema caduco, corrupto y en un estado de crisis insuperable?

1.- Los sistemas legales ecuatorianos deben partir del reconocimiento de la situacional actual y proponer colectivamente la construcción de la pluralidad jurídica en el país.

2.- El Ecuador necesita reconocerse como un estado plural y aquello se inicia con superar el desconocimiento de la realidad étnica del país.

3.- Es necesario impulsar verdaderos procesos de investigación, difusión y conocimiento de las realidades de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas y en esta tarea tienen un papel trascendental los centros de estudio de todo nivel, entidades públicas, privadas y los medios de comunicación.

4.- Reconocer y recuperar las prácticas de justicia indígena y aceptar que ha habido muchos cambios, dinámicas en el mundo.

5.- Hay que profundizar y discutir mas sobre la "Vinculación-Compatibilización-subordinación" de los sistemas jurídicos indígenas a la jurisdicción y competencia del sistema nacional de justicia.

6.- Falta de mecanismos y procedimientos para el reconocimiento y puesta en práctica de los sistemas jurídicos indígenas.

7.- Reconocimiento de las decisiones indígenas por parte de los órganos del Estado.

8.- Los Pueblos y Nacionalidades Indígenas no deben esperar la aprobación de una ley para el ejercicio de sus sistemas legales, pero no obstante, deben continuar impulsando sus proyectos de ley, presentarlos y dar seguimiento en el Congreso Nacional.

9.- Invitar a magistrados, jueces, fiscales y a todos los actores de la administración de justicia a iniciar con un análisis y debate sobre la justicia indígena.

Los lineamientos de políticas públicas que se intentan plasmar en políticas de Estado, deben por ahora ser consideradas como políticas de transición hacia una nueva forma de organización estatal, ya que no podríamos definir políticas públicas que intenten fortalecer el modelo actual de estado que no responde a la realidad social, económica, política, étnica, etc. El compromiso es construir

políticas públicas transitorias que permitan caminar hacia el nuevo Estado, El Estado Plurinacional.

PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	Actores Involucrados (por niveles)
<p>1.- Generar procesos de fortalecimiento de los sistemas legales indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de memoria colectiva sobre administración de justicia indígena. • Pensum de estudios a nivel de primaria, secundaria y superior, que incluya las formas de administración de justicia indígena. • Capacitación y talleres con operadores de justicia y sociedad en su conjunto. • Que las actas con las resoluciones indígenas en los idiomas propios sean presentadas a la Función Judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que cada nacionalidad y pueblo revise su sistema legal indígena. • Preparar proyecto Para la implementación de nuevo pensum de estudios. • Preparar proyecto para realizar estas actividades de socialización. • Presentación y registro de las actas. • Organizaciones Indígenas deben realizar un acompañamiento permanentemente a las comunidades indígenas. • Que las organizaciones y entidades que tienen que ver con el tema construyan consensos. 	<p>CODENPE CONAIE y otras organizaciones indígenas, ONGs, Función Judicial (Corte Suprema de Justicia, Consejo nacional de la judicatura). Defensoría del Pueblo. DINAPIN, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, CONESUP. DINEIB. Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas-Amawtay Wasi.</p>
<p>2.- Modernización de la Función Judicial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar el proyecto de ley de Compatibilización de Administración de Justicia, presentado en el Congreso en el año 2002. • Impulsar procesos de denuncias por no haber aplicado los Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas en la Función Judicial. • Crear una escuela de administración de justicias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar propuesta de creación de una escuela de administración de justicias. 	<p>Consejo Nacional de la Judicatura, unidad de capacitación.</p>

CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La Constitución Política establece en el artículo 191, inciso cuarto el reconocimiento de las autoridades indígenas, que ejercerán funciones de justicia y para ello aplicaran normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos en base de sus costumbres y derecho propio. Todo este reconocimiento constitucional muestra que existen sistemas legales ancestrales indígenas vigentes con todas sus implicaciones, sin embargo, al final de la misma disposición constitucional establece que "La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional".

Esta parte del texto citada textualmente a llevado a un sinnúmero de interpretaciones que las podemos resumir en dos tendencias, la primera que manifiesta que es necesario por disposición constitucional que exista una ley que permita el ejercicio de la justicia indígena y la otra que manifiesta que no es necesaria esa legislación secundaria. Considero que los principios constitucionales son de aplicación directa e inmediata tal cual lo dispone el artículo 18 de la carta fundamental del Estado, sin embargo, lo que se menciona en el art. 191, inciso 4to, es que existirá una Ley para hacer compatibles los sistemas legales, es decir se necesita la ley para la compatibilización y no se necesita ley para reconocer la existencia de los sistemas legales indígenas, estos existen milenariamente aún antes de la constitución del Estado ecuatoriano que apenas data de 1830.

Planteamientos y Propuestas de una Agenda de Política Internacional y Seguridad Nacional Incluyente

Resultados del Taller Política Internacional

Guillermo Churuchumbi⁴²

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas que el Estado ecuatoriano ha implementado en el ámbito internacional con respecto a los pueblos indígenas son escasas, limitadas y poco concertadas con las comunidades y pueblos indígenas.

La ejecución de las políticas están enmarcadas en dos líneas: a) políticas generales implementadas a zonas geográficas específicas, por ejemplo el Plan de Desarrollo Fronterizo entre Ecuador, Perú y Colombia, proyecto nacido como parte de los acuerdos de paz (Ecuador-Perú) y la implementación del Plan Colombia. Como parte del mismo, serían beneficiadas las Nacionalidades Indígenas que habitan en la frontera del Ecuador con estos dos países vecinos, y, b) aquellas que resultan de exigencias de los pueblos indígenas respecto de temas específicos, como el reconocimiento del Convenio 169 de la OIT y adopción del préstamo externo para el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE dentro del marco del decenio de los pueblos indígenas declarado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU.

Es necesario anotar que el Estado ecuatoriano no ha tenido una línea política de acción internacional enfocada a los pueblos indígenas. La intervención de los delegados ante la ONU para el debate del Proyecto de Declaratoria de los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido por gestión directa de las organizaciones.

En el campo de la Seguridad Nacional, se orienta a la defensa de la institucionalidad del Estado y no de la sociedad. La Ley de Seguridad Nacional indica al Consejo de Seguridad Nacional, COSENA como la instancia encargada de la seguridad nacional. Como su concepción es vigilancia y control político-militar el organismo responsable es la fuerza pública (el ejército y la policía).

El COSENA esta directamente relacionado con el tratamiento de las consecuencias que implica el conflicto armado en Colombia por la aplicación del llamado Plan Colombia. En este marco hasta ahora las definiciones han sido claras, al menos en el plano formal: no involucramiento en el conflicto interno de Colombia, no reconocimiento como terroristas a una de las partes

⁴² Licenciado en Ciencias de la Educación Especialidad Pedagogía Intercultural Bilingüe por la Universidad Politécnica Salesiana, Quito. Diplomado en Participación Política, Gestión y Desarrollo en el Ámbito Local, Convenio Universidad Politécnica Salesiana Ecuador-Universidad de Valencia España, Sede Quito.

del conflicto del país vecino y participación en la ejecución de medidas compensatorias frente a las consecuencias del Plan Colombia (desplazamiento forzosos de población civil y resguardo militar de la frontera ecuatoriana).

La aplicación del Plan Colombia por parte del gobierno colombiano con el financiamiento del gobierno de los Estados Unidos, EEUU, ha significado múltiples consecuencias de orden social, económico, político, salud, etc., a los ecuatorianos que viven a lo largo de la franja fronteriza. Sin embargo, cabe notar que estas consecuencias afectan significativamente a los pueblos indígenas y sus territorios, que en muchos casos se encuentran asentados en ambos lados de la frontera.

Los pueblos y nacionalidades indígenas con la finalidad resolver estos problemas ha realizado varias acciones que garanticen el reconocimiento de los Derechos Colectivos. En este marco, se han creado instancias estatales y propias para la aplicación y ejercicio de esos derechos, como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe, DINEIB, la Dirección de Salud Indígena, y ha establecido instancias de coordinación con organizaciones de los pueblos indígenas con los países vecinos, representaciones directas ante organismos multilaterales como la ONU, OEA y ha impulsado políticas de acción internacionales como denuncias ante dichos organismos o reclamos judiciales en las mismas instancias.

ANTECEDENTES

Históricamente la relación Estado-Pueblos indígenas a partir de la época colonial se ha caracterizado por relaciones de dominación y exclusión. A pesar de esta relación, estos pueblos han desarrollado procesos que les han permitido adaptarse y dinamizar sus formas de organización social, cultural, económica y política, al marco de las normas y leyes del Estado Nacional dominante.

La segregación y la violencia consolidadas por el Estado en contra de las formas socio-organizativas y los liderazgos indígenas del país han tocado su punto más álgido con las movilizaciones indígenas del último quinquenio. Esto se refleja en la persecución de individuos por el solo hecho de ser indígenas o portar cualquier signo de identidad, y en el establecimiento de Estados de Emergencia que cobijan la persecución, el abuso de la autoridad y el fomento del racismo.

Cabe señalar que el Estado ecuatoriano ha reconocido la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Declaración sobre el derecho al desarrollo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, ratificado el 6 de marzo de 1969 por el Estado ecuatoriano; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado el 6 de marzo de 1969; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado el 6 de marzo de 1969; el Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ratificado el 22 de septiembre de 1966; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels Inhumanos o Degradantes ratificada el 30 de marzo de 1988; El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y el Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lamentablemente en la mayoría de los casos, se puede constatar que el Estado ecuatoriano ha prestado muy poco interés en aplicar dichas leyes.

En un poco más de una década en Ecuador y América Latina han emergido movimientos de la sociedad civil, especialmente el movimiento indígena, como actores sociales y políticos. Como consecuencia de estos hechos históricos, en nuestro país se ha logrado una reforma constitucional que ha incluido los Derechos Colectivos, entre los cuales se encuentran los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, los mismos que abren una perspectiva revolucionaria en lo que tiene que ver con la visión de los derechos y la participación política. Este reconocimiento de los pueblos indígenas (como sujeto colectivo de derecho) define un nuevo tipo de relación con el Estado y la sociedad nacional.

Sin embargo y luego de 8 años de participación en el Congreso Nacional, no se han logrado leyes secundarias que viabilicen estos derechos y por lo tanto no se han obtenido los impactos positivos que se esperaban.

ESTADO DE SITUACIÓN

Política Internacional de Desarrollo Fronterizo y Pueblos Indígenas

La Secretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, creada en el año 2004 como organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, es la instancia que a nivel internacional impulsa las Políticas Públicas que involucran a pueblos indígenas.

El accionar de esta secretaría pretende involucrar el desarrollo a la seguridad, es decir, los programas de desarrollo implementados para las poblaciones indígenas que habitan la franca frontera no esta orientado a procurar el bienestar de las mismas, sino a la defensa del Estado.

En este marco, se encuentran procesos y programas tales como: los Acuerdos de Paz, Integración y Desarrollo Binacional con la República del Perú; los Acuerdos de Integración y Desarrollo Fronterizo con la República de Colombia, y; los mecanismos como la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana IIRSA, la Comisión Ecuatoriana de Cooperación Amazónica,

CEPCA, y el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, GANIDF.

Esta subsecretaría ha dividido sus acciones y responsabilidades mediante las siguientes instancias dependientes:

1. Dirección General de Soberanía Nacional: Encargada de regular el uso y el tráfico aéreo, marítimo y terrestre, así como de realizar inventarios de los recursos naturales.
2. Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia: se encarga del manejo de planes y programas nacionales y binacionales de desarrollo y seguridad en la zona fronteriza con Colombia.
3. Dirección General de Relaciones Fronterizas con Perú: se encarga del manejo de planes y programas nacionales y binacionales de desarrollo y seguridad en la zona fronteriza, cuyo mayor plan es el Plan Binacional de Desarrollo Ecuador-Perú.
4. Dirección General de Asuntos Amazónicos y Regionales: esta instancia es la encargada de las políticas de desarrollo de la Región Amazónica en coordinación con sus similares de todos los países de la Cuenca Amazónica. Además esta involucrada directamente con la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA).

Declaración Presidencial Ecuador – Perú

En esta Declaración, firmada en marzo del 2002, se decidió la creación de un Mecanismo Bilateral a nivel Ministerial, con la participación de los titulares de los sectores social y económico de los dos países, y que otorgue especial atención al desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana, en consonancia con la ejecución del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y con la Comisión de Vecindad peruano-ecuatoriana.

Los Jefes de Estado decidieron presentar para el Grupo Consultivo, una versión actualizada de los proyectos del Plan Binacional, en base a una repriorización para la captación de recursos. El relanzamiento financiero del Plan Binacional debía incluir proyectos actualizados y pertinentes a las diferentes necesidades específicas de la región fronteriza, definidos con la participación de los gobiernos regionales, municipios y principales organizaciones de la zona.

Los mandatarios se congratularon por la aprobación del "Proyecto Amazónico: Promoción del Desarrollo Humano Sostenible", a favor de las comunidades Aguarunas y Huambisas asentadas en la Amazonia peruana, y, Shuar y Achuar ubicadas en territorio ecuatoriano, que les permitirá mejorar su acceso a los servicios básicos de salud y educación a través de programas de

atención materno-infantil y de protección y promoción de los derechos de la mujer y el niño indígena, con el aporte del Gobierno de Finlandia y la Cooperación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Igualmente, ambos Presidentes reafirmaron, una vez más, el compromiso de sus gobiernos de cumplir con los puntos establecidos en la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza y reiteraron su voluntad de erradicar la pobreza extrema y de establecer políticas tendientes a generar empleo productivo compatible con la dignidad humana.

Expresaron además su satisfacción por la convocatoria a la Reunión de Instalación de la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que se constituirá en una instancia permanente del Sistema Andino de Integración. Para ese efecto, instruyeron a las entidades competentes en el tema de ambos países para que efectúen propuestas concretas a fin de promover el intercambio y evaluación de experiencias, así como, la cooperación entre organizaciones indígenas, a fin de alcanzar la plena vigencia de sus derechos.

La cancillería ecuatoriana con el Plan Binacional Perú-Ecuador, desde su creación hasta diciembre del 2005 ha invertido USD 706,53 millones, en un total de 600 proyectos en los dos países.

**Cuadro I.1: Nivel de avance de ejecución y financiamiento de Proyectos
Por Programa y Fuente de Financiamiento
Al 31.12.05 - En US\$ Millones**

Programa	Captación de Recursos		
	Ejecutados – En Ejecución	Con Financiamiento	Total
Programa	464.674	241.864	706.538
A. Proyectos Binacionales de Infraestructura Social y Productiva	96.569	140.574	237.143
B. Proyectos Nacionales de Infraestructura Productiva	156.226	24.673	180.899
C. Proyectos Nacionales de Infraestructura Social y Ambiental	211.879	76.618	288.497
Fuente de Financiamiento	464.674	241.864	706.538
Endeudamiento Externo	87.147	55.364	142.511
Recursos Nacionales	159.504	78.738	238.243
Cooperación No Reembolsable	218.023	107.762	325.784

Esta información no está desglosada en referencia a inversión directa a los pueblos indígenas, lo que hace difícil saber los niveles de beneficio directo.

Seguridad Nacional, Plan Colombia y Pueblos Indígenas

Dentro del marco de la Seguridad Nacional se ha definido una franja de 40 km. como zona de Seguridad Nacional. En esta franja el Estado es quien controla directamente y es el Ejército ecuatoriano la máxima autoridad. En esta franja se asientan varias nacionalidades indígenas, cuyo territorio es transnacional, es decir, ocupan el espacio geográfico ecuatoriano, peruano y colombiano. En la frontera Norte están asentadas las Nacionalidades: Awa, Chachi y Epera (región costa), Kichwa, Sionas y Cofanes (región Amazónica), y en la frontera Sur están asentadas las nacionalidades Shuar y Achuar.

La política de seguridad afecta directamente a los Derechos Territoriales y colectivos de las Nacionalidades Indígenas, así como al libre tránsito en su propio territorio. En tal sentido el territorio histórico se ve limitado jurídico, político y económicamente, ya que según el principio de franja de seguridad, no puede haber derechos de propiedad o de manejo y control de terceros, eso es exclusivo del Estado, en cuyo interior es el ejército quien ejerce la autoridad. Sin embargo, el Estado otorga concesiones territoriales para explotación minera, petrolera, maderera y venta de servicios ambientales a empresas privadas nacionales y extranjeros, desconociendo en la práctica los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El ejército ecuatoriano ha firmado convenios de cooperación con empresas petroleras para protección y seguridad de las mismas, convirtiéndose así en guardia privada de dichas empresas en contra de los pueblos indígenas. En esta zona es donde se ha emitido la mayor cantidad de Decretos de Emergencia, tanto regionales como locales, con los que se ha reprimido a los habitantes que reclaman los más elementales derechos como ciudadanos ecuatorianos.

El Plan Colombia es una estrategia político-militar implementada por el Gobierno colombiano y financiado por el gobierno de EEUU para enfrentar, según versión oficial, el problema del narcotráfico en Colombia.

De acuerdo a las estimaciones del gobierno de Bogotá, el costo total del Plan Colombia es de aproximadamente 7.500 millones de dólares que se ejecutarán durante cinco años. De ese total, Colombia aportaría 4.000 millones de dólares. Los 3.500 millones restantes provendrían de Estados Unidos, que ya ha comprometido 1.600 millones; la Unión Europea con 1.000 millones y diferentes organismos financieros que aportarían 900 millones. La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó incrementar otros 500 millones de dólares para destinarlos a la creación de un fondo para otros países de la región (Ecuador, Perú, Bolivia y otros).

El Plan Colombia, fue presentado el 20 de octubre de 1999, en la 106ta sesión del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso norteamericano, por los senadores Dewine, Garssley y Coverdell, proyecto mediante el cual el gobierno colombiano solicita una ayuda adicional de US \$ 1.500 millones de dólares, los cuales se destinarían de la siguiente forma:

1. USD 740 millones para los militares colombianos.
2. USD 250 millones para la policía y la armada.
3. USD 410 millones para medidas de seguridad regional en países vecinos, de los cuales: USD325 millones para gastos adicionales de agencias de Estados Unidos y USD 85 millones para mejoramiento de los programas en Perú, Bolivia, Ecuador y Panamá.
4. USD 100 millones para apoyar la aplicación de la Ley, los derechos humanos y la paz.

Valores a los cuales, en la línea del mismo proyecto se agregarían USD 180 millones para el desarrollo de alternativas económicas en las zonas de cultivos ilícitos, del cual USD 50 millones se destinan a Colombia, USD 90 millones para Bolivia y USD 40 millones para Perú.

De las cifras destinadas a los aparatos militares y de seguridad, un 93,3%, se destina irrefutablemente a la guerra, ya que tan solo USD 100 millones, equivalente al 6.6 por ciento se orientan hacia la paz, que tienen que ver con proyectos sociales.

El país que absorbe la mayor cantidad de consecuencias por la implementación del mencionado plan es Ecuador, de sólo dos de sus mayores componentes:

1. Las fumigaciones aéreas sobre campos fronterizos colombianos en los cultivos de coca. El desplazamiento de los cultivos de coca hacia la Amazonia colombiana, especialmente hacia la zona del Putumayo, según quienes defienden el Plan Colombia, debería justificar el uso, no solo de herbicidas como en décadas anteriores, sino incluso la propagación de plagas para iniciar el denominado "control biológico" para lo cual se utilizaría el hongo denominado *Fusarium Oxysporum*, el cual, según se conoce fue obtenido en laboratorio durante la guerra fría y que adquirió la categoría de arma biológica y estuvo en poder de Estados Unidos y la Unión Soviética, de acuerdo con ambientalistas estadounidenses y europeos que proscriben su uso.

El uso indiscriminado del hongo antes mencionado se lo haría a pesar de su elevada peligrosidad para el altamente vulnerable ecosistema amazónico, del conocimiento comprobado de que "Los agentes biológicos (...) que los Estados Unidos han desarrollado como el *Fusarium*, se encuentran de forma natural en los ecosistemas, pero cuando su uso es deliberado y masivo, han provocado grandes epidemias como el ébola en África, el hantavirus o el Rice Blast en Asia. (Acción Ecológica 2000).

2. La afectación a la población de las zonas fronterizas por la presencia de elementos armados colombianos en territorio ecuatoriano. Los incidentes presentados son por la acción del ejército colombiano, quien ha violado el espacio aéreo ecuatoriano, incursión evidente sin

autorización debida de sus tropas y acciones militares que ha causado varias muertes de ciudadanos ecuatorianos.

3. La inconstitucionalidad del Acuerdo y la renuncia a la soberanía nacional. La participación del Ecuador en el Plan Colombia se sustenta en dos instrumentos, uno, el denominado "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América Concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones de la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos", suscrito en forma previa el 11 de abril de 1999, y, dos, el denominado "Plan de Contingencia" y las denominadas estrategias del "Plan Ecuador" igualmente conocido como "Plan Socio-económico fronterizo", elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores con la Oficina de Enlace del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), planes que supuestamente tienen como único objetivo el proporcionar el primer apoyo a la lucha antinarcóticos, y, la segunda, toda la ayuda que demanden los desplazados por la intensificación y generalización de la guerra, a más de posibilitar el desarrollo de proyectos específicos como supuesta compensación a la población fronteriza por los problemas derivados de esos desplazamientos. De acuerdo con la Constitución Política de la República del Ecuador, en el Capítulo 6 De los tratados y convenios internacionales, establece en el Artículo 161 los tipos de tratados y convenios internacionales que el Congreso Nacional debe aprobar o improbar:

- Los que se refieran a materia territorial o de límites;
- Los que establezcan alianzas políticas o militares;
- Los que comprometan al país en acuerdos de integración;
- Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencia derivadas de la Constitución o la ley;
- Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos; y,
- Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley".

El Artículo 162 de la constitución vigente desde 1998, por su parte estipula que "La aprobación de los tratados y convenios, se hará en un solo debate y con el voto conforme de la mayoría de los miembros del Congreso", estableciendo igualmente que "Previamente, se solicitará el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución", estableciendo finalmente que "La aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional, no podrá hacerse sin que antes no se haya expedido dicha reforma".

En consecuencia con lo anterior, la suscripción del Acuerdo incumplió con el procedimiento estipulado en el Artículo 162, ya que no fue aprobado por la mayoría de los miembros del Congreso Nacional como correspondía, habiéndose procedido a su suscripción única y exclusivamente sobre la base del Informe elaborado por la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional, suscrito por Heinz Moeller en su calidad de Presidente de esa Comisión, quien después cumpliría funciones de Canciller de la República.

4. En otro orden de consecuencias, el Ecuador es el país de recepción de desplazados de ciudadanos colombianos, pero también de ecuatorianos por las mismas causas, así lo demuestra el siguiente cuadro:

DESPLAZAMIENTO FORZADO

Grupo	Medio Putumayo	Bajo Putumayo	Total afectado
Indígenas	7.443	3.604	11.047
Colonos	47.029	111.703	158.732
Recolectores de coca	10.000	30.000	40.000
Total	64.472	145.307	209.779

El Estado ecuatoriano no cuenta con los recursos económicos necesarios para enfrentar dichas consecuencias, por lo que ha sido la propia sociedad ecuatoriana, la iglesia, ONGs quienes han cumplido esa tarea.

La política que el gobierno ha mantenido hasta el momento es la declaratoria de no intervención en el conflicto interno de Colombia, el impedir la fumigación aérea en 10 Km dentro de la frontera colombiana.

Contexto socio-económico en Latinoamérica⁴³

La cuestión de las remesas ocupó un espacio importante en la reciente cumbre iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo, cuyo tema central fue la inmigración. La Declaración final señala que los Estados deben abstenerse de legislar sobre las remesas ya que se trata de flujos financieros privados. Detrás de las declaraciones oficiales, se libra una sorda batalla por la captación de este negocio lucrativo. En el año 2005, 169 mil millones de dólares por concepto de remesas llegaron a los países del tercer mundo. Quizá por eso, la declaración de Montevideo señala que "debemos facilitar el envío de remesas, reduciendo su costo y garantizando el acceso a los servicios bancarios". La propia declaración muestra dónde está situado el debate.

Aunque las remesas crecen a un ritmo del 10% anual, en España lo hacen en un 30% cada año y una buena parte de ellas tiene como destino América Latina. El 90% de esas transacciones son operadas por remesadoras que

⁴³ Estos datos y análisis son realizados en base al estudio de Raúl Zibechi sobre el tema.

cobran costos demasiado elevados para los inmigrantes. Pero desde Europa las cosas se ven de otra manera. Un reportaje del diario El País (14 de noviembre de 2006) luce un significativo título "Las remesas sostienen América Latina". Apoyándose en datos del BID y la CEPAL, asegura que el dinero que envían los migrantes latinoamericanos a sus países de origen ha crecido en los últimos 25 años, de mil millones de dólares a más de 50 mil millones anuales. Para cinco países centroamericanos, las remesas representan entre el 10 y el 15% del producto interno bruto, PIB, para Bolivia y Ecuador oscila entre el 5 y el 6%, y supera el 3% en el caso de Colombia.

Según el BID, hay 25 millones de emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y la Unión Europea, de los cuales la mitad envían remesas. Greg Watson, analista del banco regional citado por El País, sostiene que las remesas son una oportunidad para el desarrollo del país receptor, pero para que eso sea posible "los bancos tienen que ofrecer instrumentos financieros para que ese capital de las remesas se incorpore al sector productivo", y no como está sucediendo ahora que las familias lo utilizan para "cubrir necesidades básicas". Un editorial de Joaquín Estefanía en el mismo diario ("La batalla por la captación de remesas", El País, 13 de noviembre de 2006), hace un llamado a lo que denomina "profesionalización de las remesas", con la excusa de abaratar los costos.

Ecuador

Producto de la crisis fiscal y financiera del año 1998 y 1999, el Ecuador sufrió una caída de su PIB en 7,3%. El PIB *per cápita* se redujo en ese mismo tiempo en 9%. Se estima que a mediados de 1999 el desempleo alcanzó el 15% de la población económicamente activa y la proporción de hogares que vivían sin cobertura de sus necesidades básicas aumentó del 37% en 1997 al 47% en 1999. En ese mismo año, 8 de cada 10 ecuatorianos que residía en áreas rurales (77%) vivían en la pobreza, y 4 de cada 10 (38%) en la extrema pobreza. El gasto público social por habitante se redujo al 37% entre 1996 y 1999. Concretamente, la inversión educativa bajó de cerca de 52 USD por habitante a 27 USD en 1999. La inestabilidad política y el creciente clima de conflicto social no auguraban mejores perspectivas a corto y medio plazo.

En este panorama de crisis sin precedentes, la emigración sufrió una evolución paralela al colapso económico, pasando el número de emigrantes de 18.000 personas en 1996, a 33.000 en 1998 y posteriormente a 107.000 en 2000 y 105.000 en 2001. Se estima que el 45% de los emigrantes permanentes fueron a España, siendo Madrid, Barcelona y las provincias de Murcia y Valencia las cuatro regiones principales de asentamiento (el 32% a EEUU y el 24% a otros países).

El número de ciudadanos ecuatorianos que han decidido salir del país es sostenidamente creciente, si bien existen varias causas, la principal es obviamente la crisis económica. En este caso, igual que en los otros no hay

datos desglosados entre migrantes indígenas y no indígenas. Los datos existentes, más bien son generales.

Migración por país y localidad de destino

Los flujos migratorios hacia España pasaron de 5.373 en 1992 a 152.579 personas en 2002, convirtiéndose hasta finales de 2003 en el destino preferido por los ecuatorianos. Los principales factores que explican la elección de España como destino en esta oleada migratoria son los siguientes: hasta el 2003, los ecuatorianos no necesitaban visa para entrar en el país; el costo de un viaje indocumentado arreglado a España era relativamente más bajo que hacia otras zonas, ligeramente superior al PIB *per cápita* en Ecuador y equivalente al 20% de los ingresos de los hogares ecuatorianos en España; el salario de un/a inmigrante en España era entre dos y tres veces el ecuatoriano, y había trabajo disponible para los no calificados; por último, la emigración a España desde Ecuador presenta vías menos riesgosas para los inmigrantes tanto para los hombres como para las mujeres.

En España, de aproximadamente 350.000 extranjeros censados en 1991 ha pasado a 1.500.000 en el 2001, y según los datos del Padrón Municipal de habitantes, para 2003 las cifras están rondando casi los 2.700.000 extranjeros, lo que implica un 6,2% del total de empadronados frente al 1,4% de 1996.

Principales nacionalidades en la población inmigrante empadronada (2003)

País	Población	% sobre la población no comunitaria
Ecuador	390.000	18,7
Marruecos	379.000	18,2
Colombia	244.700	11,7
Rumanía	137.300	6,6
Argentina	109.400	5,2
Perú	55.900	2,7
Bulgaria	52.800	2,5
China	51.200	2,5
Total no UE	2.085.300	68,1

Fuente: INE, Padrón Municipal de habitantes

De estas cifras, las mujeres representan el 51,2% del total de ecuatorianos empadronados en España, las colombianas el 57% y las peruanas el 57,2%.

Esta elevada cifra migratoria ha significado un flujo significativo de remesas económicas a sus países de origen. En el caso ecuatoriano ha representado el segundo rubro más importante de ingresos monetarios, luego de los ingresos petroleros. Según el Fondo Monetario Internacional, FMI, estima que las

remesas aumentaron de menos de 100 millones de dólares en 1994 a 840 millones en 1998 y el Banco Central del Ecuador estima las remesas en \$1,32 millones para el 2000 (Banco Central, 2000: 9).

Desde el Estado ecuatoriano no ha habido políticas destinadas a dar alternativas de inversión que signifique modelos de desarrollo más sostenido y a largo plazo. Las iniciativas han sido más del sector privado, como del sector financiero, pero éstas se reducen a ofrecer facilidades de envíos de las remesas desde los países de residencia de los emigrantes hacia el Ecuador.

Migrar en busca de oportunidades económicas no es nuevo y las remesas proporcionan oportunidades a las personas que han estado excluidas de la economía ecuatoriana. Los hogares a lo largo de la Sierra del Ecuador durante muchas décadas necesitaron combinar la producción agrícola con otras actividades económicas, lo cual requirió comúnmente de migraciones internas, hacia la costa o centros urbanos de las principalmente ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca). La migración internacional es una extensión radical de la migración doméstica, requiriendo ausencias de largo plazo y un riesgo económico y personal mayor, pero posibilita un incremento sustancial en el ingreso del hogar, algo que la migración doméstica no provee.

RESULTADOS DEL TALLER SECTORIAL

El taller permitió a los participantes conocer los mecanismos y procedimientos para la construcción colectiva de lineamientos de políticas públicas.

Del mismo modo, se dio a conocer sobre las políticas, programas y proyectos que viene implementando el Estado Ecuatoriano a través de UDENOR, OIM, COSENA y Ministerios de Relaciones Exteriores, así como, las iniciativas de las comunidades y pueblos Indígenas.

A continuación se presenta la sistematización de los resultados mediante una matriz, donde se compila las propuestas de lineamientos de política pública en el área de la política internacional y seguridad nacional.

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	Actores Involucrados (por niveles)
<p>Pueblos indígenas de frontera y plan Colombia.</p> <p>Garantizar el ejercicio de soberanía Territorial de los Pueblos Indígenas en las zonas de frontera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Colectar información de los proyectos (OIM, UDENOR, Plan Binacional, Convenio de Buena Vecindad). • Diseñar indicadores de evaluación, seguimiento y monitoreo a los Proyectos que viene ejecutando el Estado y la Cooperación Internacional. • Garantizar la aplicación del convenio 169 de la OIT y la Constitución del Ecuador. • Diseñar e implementar Programas y Proyectos Fronterizos de Infraestructura Básica con la Participación de los pueblos indígenas. • Impulsar intercambios de experiencias de Proyectos Binacionales entre los pueblos indígenas de los dos países Colombia-Ecuador, y Ecuador-Perú. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de un equipo técnico multidisciplinario entre Estado y Nacionalidades de la Frontera Norte y Sur. • Generar mecanismos de dialogo entre dirigentes de las Nacionalidades Indígenas, autoridades del Gobierno y la Cooperación Internacional, para constituir un espacio de seguimiento de las políticas, programas y proyectos. • Establecimiento de Convenios entre Gobierno-Pueblos Indígenas. 	<p>Pueblos Indígenas.</p> <p>Cancillería.</p> <p>FF.AA.</p> <p>CODENPE</p>
<p>Impulsar programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo para reducir la migración.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los potenciales de recursos naturales (agua, biodiversidad, páramos, riego, tecnología apropiada y sistema de comercialización) que dinamice las economías locales. • Crear instancias financieras estatales de transferencia de remesas a través del Banco Central de Ecuador y/o Creación del Banco del Migrante. • Apertura de líneas diplomáticas bilaterales con los países receptores de migrantes ecuatorianos a fin de evitar la criminalización de nuestros hermanos. • En el programa anual del gobierno garantizar un 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar equipos técnicos con la participación del Estado y Pueblos Indígenas. • Información periódica desde cancillería a las organizaciones de migrantes, pueblos indígenas y a la sociedad en general. 	<p>IECI</p> <p>Consejos Provinciales.</p> <p>CODENPE</p> <p>Estado ecuatoriano (Gobierno y cancillería)</p> <p>Organización de Migrantes y DD. HH.</p> <p>Pueblos Indígenas</p>

Recomendaciones (lineamientos) de Políticas Públicas	Estrategias a seguir	Mecanismos de Seguimiento y Evaluación	Actores Involucrados (por niveles)
	presupuesto para generar alternativas económicas para reducir la migración		Estado ecuatoriano (Gobierno y Min. de Economía)
<p>Seguridad nacional y TLC</p> <p>Promover el desarrollo comunitario con enfoque territorial con la participación de los Pueblos Indígenas en el marco de los Tratados de Comercio Justo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Organizar campañas de Información sobre potencialidades y limitaciones económicas, impactos de las políticas con el TLC, para los pueblos indígenas. Realizar inventario de potenciales productos, iniciativas productivas, micro finanzas que vienen desarrollando en las comunidades indígenas y sistematizarlos. Llamar a consulta popular, para que los ecuatorianos/as decidan sobre el TLC. 	<ul style="list-style-type: none"> Conformar un equipo multidisciplinario, intersectorial e interministerial. Elaborar una agenda de reactivación productiva con enfoque territorial. 	<p>Pueblos Indígenas.</p> <p>CODENPE</p> <p>Secretaría Técnica del Frente Social.</p> <p>Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.</p>
<p>Democratización de la Cancillería</p> <p>Fomentar la Cooperación Internacional orientado al desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Levantamiento de un banco de datos sobre: a) investigación, b) asistencia social, c) información y comunicación, y d) ahorro, inversión, codesarrollo y comercio exterior de los pueblos indígenas. En el marco de las Metas del Milenio, el INECI debe priorizar programas y proyectos orientados a las comunidades Indígenas. Incorporar en el Pensum de Estudios de la carrera diplomática sobre la Diversidad Cultural de los Pueblos Indígenas del Ecuador. Propender a que la Cancillería, sea un espacio abierto para el acceso de todos miembros de los pueblos y nacionalidades en su estructura institucional, es decir, democratizar la cancillería. 	<ul style="list-style-type: none"> Suscripción de un convenio interinstitucional Conformación de un equipo técnico para la formulación de propuestas. Elaborar la reforma a ley de Servicio Exterior, con la finalidad de democratizar la institución. 	<p>Presidente de la República.</p> <p>CODENPE</p> <p>Cancillería</p> <p>Pueblos Indígenas.</p> <p>Secretaría Técnica del Frente Social.</p> <p>Secretaría de las ODM</p>

CONCLUSIONES FINALES

- a) En relación, a las comunidades indígenas del Ecuador asentadas en la frontera norte, que están siendo desplazadas de sus territorios, por la fumigación de lado Colombiano, Presencia del Ejército Ecuatoriano, presencia de los desplazados colombianos, enfrentamiento con la Guerrilla y el Ejército Colombiano. Esto significa tomar medidas urgentes y emergentes a favor del cumplimiento de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas de Frontera.
- b) Realizar un taller específico sobre Seguridad Nacional con el COSENA, puesto que para los Pueblos Indígenas es un tema desconocido. Esto permitirá conocer y garantizar la aplicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Ecuador en el contexto nacional e internacional.
- c) Se recomienda que la Escuela de Gobierno y Políticas Pública, en el año 2007 organice talleres sobre Políticas Públicas y Pueblos Indígenas a fin de desarrollar metodologías y concepciones de desarrollo con Identidad en las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
- d) Implementar una línea de comunicación y difusión a las organizaciones sociales, pueblos indígenas y otras, sobre la agenda de prioridades de Políticas Públicas.
- e) Las Políticas Públicas debe incorporar el enfoque de Derechos Colectivos e Interculturalidad de manera transversal con la finalidad de promover una visión multicultural y pluricultural del Estado Ecuatoriano.

Declaración del Seminario Nacional

Conclusiones y Recomendaciones Declaración desde la Mitad del Mundo, Quito

En la ciudad de Quito, en el Marco del **Seminario Nacional Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI** en el contexto de consolidación socio-organizativa de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, en la víspera de un cambio de gobierno y consecuentes con nuestra visión de propiciar la equidad y la participación en la gestión pública, la construcción de una democracia intercultural y de un Estado Plurinacional, la Escuela de Gobierno en alianza con la Fundación Konrad Adenauer, la Secretaría Técnica del Frente Social, la Secretaría Nacional de las Metas del Milenio, el CODENPE y la CONAIE han llevado adelante el mencionado Seminario, que tuvo por objetivo:

- Compilar y analizar las políticas públicas del Estado Ecuatoriano, su ejecución e incidencia en el desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.
- Contribuir con lineamientos para la formulación de políticas públicas pertinentes culturalmente y con enfoque de derechos colectivos.
- Definir una agenda de política nacional, mediante la participación amplia de los pueblos indígenas y delegados gubernamentales.

Este Seminario ha sido fruto de un proceso que se inició hace un año y en los últimos cinco meses se realizaron cinco talleres sectoriales en diferentes puntos del país, donde se construyeron propuestas de lineamientos de políticas públicas en diferentes temáticas, iniciando en Riobamba con la Política Social, en Cuenca la Política Económica, en Ibarra Participación Política, en Puyo la Política sobre Legislación, Derechos y Administración de Justicia y finalmente en Quito la Política Internacional y Seguridad Nacional. De estos talleres se constituyeron equipos para la sistematización y para la concertación de las respectivas propuestas, con las instancias del Estado. Este proceso contó con más de 250 representantes de las Nacionalidades y Pueblos, y de funcionarios de diferentes instancias del Estado.

En consecuencia las y los participantes acuerdan como producto de los resultados del proceso, de las ponencias y deliberaciones expresadas, lo siguiente:

Institucionalizar el mecanismo de consulta previa para la formulación de las políticas públicas, que articule los lineamientos y propuestas de las nacionalidades y pueblos indígenas, con las instituciones del Estado, asegurando al máximo la cooperación y la convergencia de intereses y expectativas de la sociedad civil, en el marco de la interculturalidad.

Que en el marco de la política social se de prioridad a las demandas de las Nacionalidades y Pueblos, en tanto población más vulnerable y relegada de la sociedad: acceso a la educación universal, a los servicios de salud y demás medidas de protección social, reorientándolas con una concepción intercultural, participativa, basada en los conocimientos ancestrales, valores y fundamentos de identidad. Estas acciones no tienen que continuar basándose bajo la visión asistencialista que tiene el Estado, sino que, debe orientarse a generar mecanismos que dinamicen la economía local.

Establecer una política pública económica incluyente y equitativa, basada en un tipo de desarrollo que realmente mejore la calidad de vida, desde una cosmovisión identitaria, con la asignación óptima de recursos que potencie las capacidades de la economía comunitaria y las tecnologías propias con la formación más pertinente respetando la biodiversidad.

Contar con una participación política que no se circunscriba solo al usufructo formal de los derechos ciudadanos, sino que lleve a la práctica el ejercicio pleno de los derechos colectivos, implementado su conocimiento masivo a nivel de bases y la participación en las instancias del Estado con poder de decisión. Redefinir el estatuto electoral a partir de circunscripciones distritales y territoriales, y una distribución de las juntas receptoras de votos en forma tal que la población rural tenga menos dificultades de acceso a la votación.

Recomendaciones

Implementar una Agenda de Intervención que convoque al diálogo de las nacionalidades y pueblos con la institucionalidad estatal para la formulación definitiva y la implementación concreta de estas políticas públicas, a través de Mesas de Trabajo y delegaciones con poder de decisión.

Desarrollar una estrategia de alianzas interinstitucionales a fin de lograr los compromisos y acuerdos decisivos que viabilicen la ejecución de las políticas con los respectivos programas y proyectos, a nivel nacional y local.

Conformar un Observatorio Nacional de Políticas Públicas para las nacionalidades y pueblos orientado al seguimiento y evaluación de la aplicación de estas políticas, contando con el respaldo de las organizaciones y su participación activa en la vigilancia y veeduría, así como convocamos el concurso de sectores sociales, entidades académicas y la cooperación internacional.

Publicar, difundir y socializar todos los aportes documentales y debates de este proceso para contribuir al empoderamiento de las bases y dirigencia de las Nacionalidades y Pueblos.

Quito, 23 de Noviembre del 2006

Bibliografía General

Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales, serie gasto de la administración pública*.

Banco Central del Ecuador, *datos de egresos del gobierno Central*.

Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 3*, Alianza Editorial, 1997.

Cevallos Tejada, Francisco, *Contrato Social por la Educación*, 2005.

Chiriboga, Manuel y Carlos Julio Jara, FEPP – PROTIERRAS: *La experiencia de manejo del Fondo de Tierras*, FEPP, Quito, 2003.

England, July 2001. Y, WHO, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva: WHO, 2001.

Flores, Germán, *Metodología para Talleres Sectoriales y Seminario Nacional*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Ibarra, Septiembre 2006.

Fogel, R, *The Impact of Nutrition on Economic Growth*. Ponencia preparada para la Asociación Internacional de economía de la salud, University of York, England, July 2001.

Freire, Wilma, et al., *Diagnóstico de la situación alimentaria nutricional y de salud de la población ecuatoriana menor de cinco años*, Quito, CONADE-MSP, 1988. Tomado del SIISE, 3.5, 2002.

Gaceta Constitucional, *La Asamblea Nacional Constituyente expide la presente Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Junio de 1998.

Gajate, Gissele, Inurritegui, Marisol, *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del Propensity Score Matching*, Lima, CIES, 2001. www.consortio.org/programa2001.asp

Jara, Carlos Julio, *EXPOBRASIL*, IICA, 2003.

Jara, Carlos Julio, *Políticas Públicas de Desarrollo Social*, STFS–UNICEF, Junio 2006.

Mohan Rao J. *Informe Mundial sobre la cultura*, UNESCO, EE.UU. 1998

Proyecto Codesarrollo Murcia-Cañar, AECI-MURCIA-IECI, Cañar-Murcia, 2006.

Salazar, Pablo, *El ciclo de las políticas públicas*, PowerPoint, STFS, 2006.

Samaniego Pablo y Brborich Wladymir, *La pobreza en el Ecuador en examen*, Gestión Nº 134, agosto 2005.

Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE- *Censo de Población 2001*, 2005.

Vos, Rob, Mauricio León y René Ramírez, *Política social y tendencia en el gasto social: Ecuador 1970-2002*, Informe N.1 ISS-SIISE, Quito, 2002.

WHO, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva, WHO, 2001.

Anexos

Anexo 1

Metodología para Talleres Sectoriales y Seminario Nacional

Germán Flores

TALLERES SECTORIALES

Antecedentes

La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas-Ecuador en alianza con Instituciones como la Fundación Konrad Adenauer, KAS, la Secretaría Técnica del Frente Social, STFS, la Secretaria Nacional de los Objetivos de las Metas del Milenio, SODEM, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE están llevando adelante la iniciativa del Seminario Nacional **Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI**, que entre sus objetivos primordiales es "Sistematizar las políticas públicas y su ejecución en el desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas en el Ecuador con la finalidad de contribuir en la formulación de lineamientos de políticas públicas, priorizando los elementos de la agenda política nacional, mediante la participación amplia de los pueblos indígenas y delegados gubernamentales".

Esta contribución permitirá entre otras, contar con una Agenda Nacional fruto de la participación de actores como organizaciones indígenas (locales y nacionales), ONGs y expertos indígenas, posibilitando a las instancias del Estado actuar en base a estas demandas en la búsqueda del bienestar de toda la población y en especial de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En este marco, antes del Seminario Nacional que se llevará a cabo entre el 22 y 23 de noviembre del presente año, se ha previsto realizar 5 talleres sectoriales por ejes temáticos, en los que se recopilen y evalúen las políticas públicas emprendidas desde los pueblos indígenas, en los que se han identificado como participantes a los representantes de las organizaciones indígenas, ONGs e instituciones vinculadas con las políticas públicas para pueblos indígenas.

EJES TEMÁTICOS Y SUB-EJES

a) Política Social

- *Salud*
- *Educación*
- *Seguridad social y protección social*
- *Interculturalidad, discriminación y exclusión*

- *Capacitación*
- *Comunicación e información*

b) Participación Política

- *Ley de Elecciones; participación y representación política de las nacionalidades y pueblos*
- *Institucionalización de la participación de los pueblos indígenas en el Estado; las instituciones especializadas en el sector.*
- *Autonomía, gobiernos comunitarios y circunscripciones territoriales indígenas.*
- *Gobiernos seccionales y pueblos indígenas*

c) Política sobre Área Legislación, Derechos y administración de justicia

- *Avances Constitucionales y leyes secundarias*
- *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*
- *Normas internacionales y ejercicio de los derechos colectivos*
- *Derecho estatal y Administración de Justicia Indígena*

d) Políticas de Desarrollo Económico

- *Visiones del Desarrollo*
- *Política Agraria y seguridad alimentaria*
- *Política Petrolera*
- *Recursos Naturales, biodiversidad, ambiente*
- *Reactivación productiva, microempresas y diversificación de la economía*

e) Política Internacional y seguridad Nacional

- *Migración y emigración; descomposición social y económica y procesos de urbanización de los pueblos indígenas*
- *Doble nacionalidad y pueblos fronterizos*
- *Seguridad Nacional; plan Colombia, base de Manta*
- *Democratización de la Cancillería y políticas internacionales sobre pueblos indígenas*

DISEÑO DE LA METODOLOGÍA

Se debe tomar en cuenta que los talleres sectoriales son espacios de reflexión y construcción colectiva para definir lineamientos de las políticas públicas. En este sentido, en estos espacios se analizarán las experiencias de políticas impulsadas desde los pueblos indígenas y con estos insumos elaborar propuestas-lineamientos específicos y mecanismos para la aplicación, por ello, todos los ejes temáticos serán cruzados como el eje transversal de los derechos indígenas y la interculturalidad.

Elementos del Diseño Metodológico

Los elementos que acompañarán los ejes fundamentales del proceso metodológico basado en la **participación** son:

Conceptualización: Implica la reflexión sobre las políticas públicas y las percepciones que el Estado tiene sobre los pueblos indígenas y los pueblos indígenas sobre la políticas y el Estado.

Contextualización: Evidenciar las prácticas y experiencias generadas desde los pueblos indígenas sobre políticas públicas.

Concientización: A través de talleres y grupos de trabajo los participantes intercambian criterios y acuerdan frente a las necesidades sentidas y con experiencias propias, generar lineamientos de políticas.

Objetivos:

- Informar sobre las políticas públicas y acciones emprendidas por el estado para los pueblos indígenas.
- Presentar las propuestas de políticas publicas emprendidas por los pueblos indígenas (practicar, experiencias y demandas)
- Debate y análisis (visiones y percepciones de los pueblos indígenas sobre las políticas públicas)
- Elaborar lineamientos de políticas por temáticas generales

Proceso de los talleres

Los talleres sectoriales (realizados en dos días), constan de dos partes:

Aparte de la bienvenida de rigor y la introducción al taller, el facilitador de cada área temática, señalara los puntos esenciales de la temática, sus nodos críticos, los alcances esperados de la reflexión colectiva y la metodología del evento (que puede hacerlo, si es el caso el coordinador). Es importante señalar el tipo de intervención que se espera de cada uno de los participantes a fin de advertir que no se desea escuchar discursos ni peroratas quejumbrias mil veces repetidas. Hay que destacar el nivel de abstracción que requiere formular políticas (la gente tiene generalmente la visión de proyectos locales o cuando más de programas). Lo peor sería que se obtenga como producto un listado de obritas de infraestructura (ya ha ocurrido esto anteriormente).

Primera parte: En todos los talleres se tendrá la presencia de representantes del gobierno que realizarán una presentación a manera de estado de situación sobre las políticas, acciones emprendidas, presupuesto e impactos de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

A cada expositor (tanto los que vengán en representación del gobierno como de las Nacionalidades y Pueblos) se le advertirá sobre tema y los puntos concretos a los que se debe referir, y se le solicitará que prepare un texto de apoyo para la memoria del taller. Las presentaciones no deben pasar los 30 minutos de exposición. Las presentaciones culminarán con un pequeño foro

de aclaración o precisiones puntuales, porque lo esencial se discutirá en el trabajo de grupos.

Para los trabajos en grupos, cada sistematizador elaborará preguntas guías y un instructivo para el manejo de tiempos.

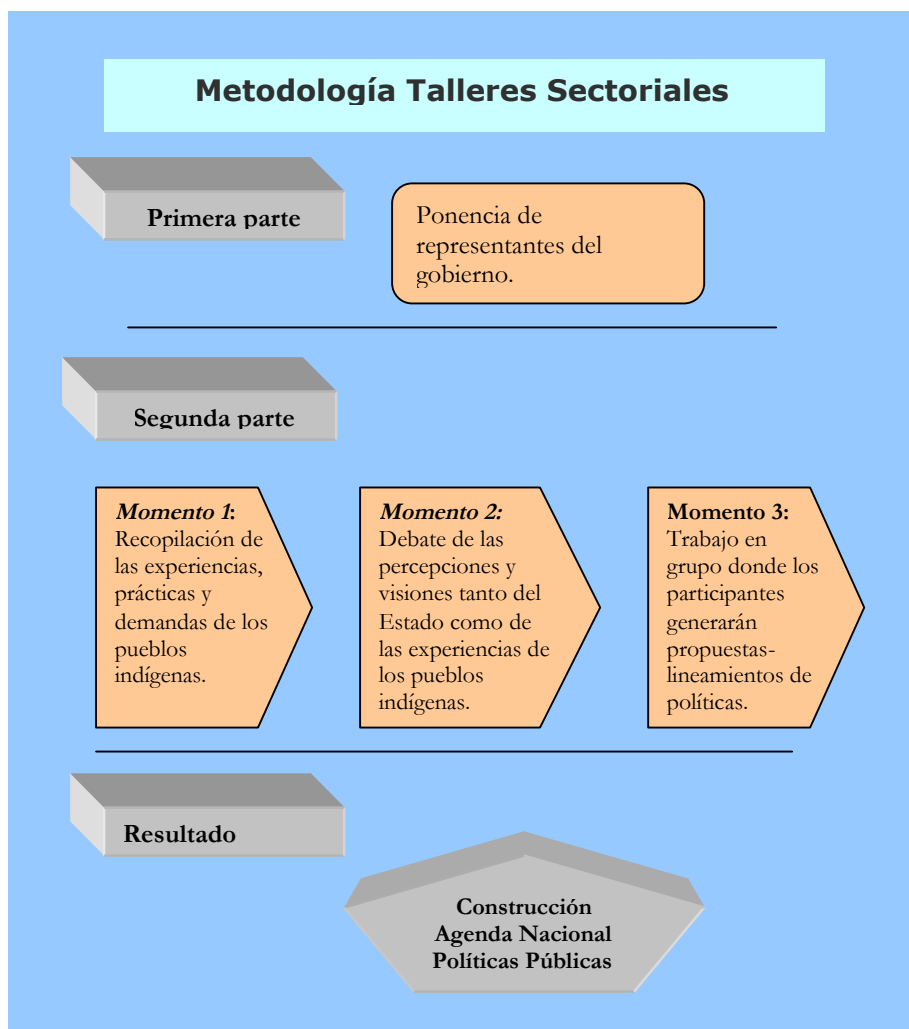
Segunda Parte: consta de tres momentos:

Momento uno: recopilación de las experiencias, prácticas y demandas de los pueblos indígenas sobre políticas públicas.

Momento dos: Espacio de debate en el que se visualice las percepciones y visiones de las presentaciones tanto del Estado como de las experiencias de los pueblos indígenas, estas percepciones permitirán visualizar los **canales** entre demanda y oferta de las políticas.

Momento tres: en talleres de trabajos grupales se los participantes generarán propuestas-lineamientos de políticas para la construcción de una agenda nacional de políticas públicas a ser presentado al Estado como acciones inmediatas para el bienestar.

Para todos los talleres (5) se diseña una matriz para que la reflexión no se disperse y se obtengan los productos esperados. Esto, debido a que los temas son un tanto complejos, y la gente establece prioridades de manera distinta, tendiendo a dilatar el tratamiento de cada punto. (ver siguiente gráfico)



Selección de participantes

Debido a que los talleres tienen la finalidad de construir en conjunto propuestas de políticas públicas, los delegados deben ser personas que aporten con ideas y criterios para cumplir con los objetivos planteados.

Es importante prever el personal de apoyo logístico, los materiales y equipos a utilizarse (materiales de oficina, computadoras, grabadoras, etc.), el local más apto para el número de asistentes.

RESULTADOS DE CADA UNO DE LOS TALLERES SECTORIALES

- Documento sistematizado que será presentado en el Seminario Nacional. Este documento debe contener al menos: antecedentes, estado de situación del área temática, resultados del taller sectorial, propuestas de lineamientos de políticas (perfiles para posibles proyectos), conclusiones finales y recomendaciones, y resumen de presentación en PPT.
- Se contara con insumos de propuestas-lineamientos específicos y mecanismos sobre políticas públicas.
- Delegados de organizaciones indígenas y de las Nacionalidades y Pueblos informados (a nivel nacional) sobre políticas públicas para pueblos indígenas, que les permitirá la implementación y seguimiento en el mediano y largo plazo.
- Conformado un equipo de 3 o 4 personas para sistematizar los resultados y las propuestas, lineamientos y sugerencias que saldrán del taller sectorial y preparar la ponencia para presentar en el Seminario Nacional.
- Conformado un equipo de 3 personas que participen en el Seminario Nacional y que conforme parte de la Comisión que va preparar la agenda de Políticas Públicas.

RECURSOS NECESARIOS

Equipos

Una computadora portátil; Un proyector

Instrumentos

Una grabadora; Una cámara digital; Una pizarra de tiza líquida

Materiales

Papelógrafos para trabajos en grupos; Cartulinas cortadas; Maskin de 2 cm. de ancho; Libreta de apuntes; Lápices, esferográficos; Marcadores

permanentes de diferentes colores; Marcadores de tiza líquida de diferentes colores.

- Al inicio del taller, se entregara a cada participante una carpeta que contendrá los materiales necesarios para los dos días del taller.

SEMINARIO NACIONAL

Previo al Seminario Nacional, se prevé la realización de un taller con los delegados tanto los que están apoyando la sistematización de los resultados, como los que participarán en la mesa de concertación. Este taller permitirá generar acuerdos y consensos previos de posiciones.

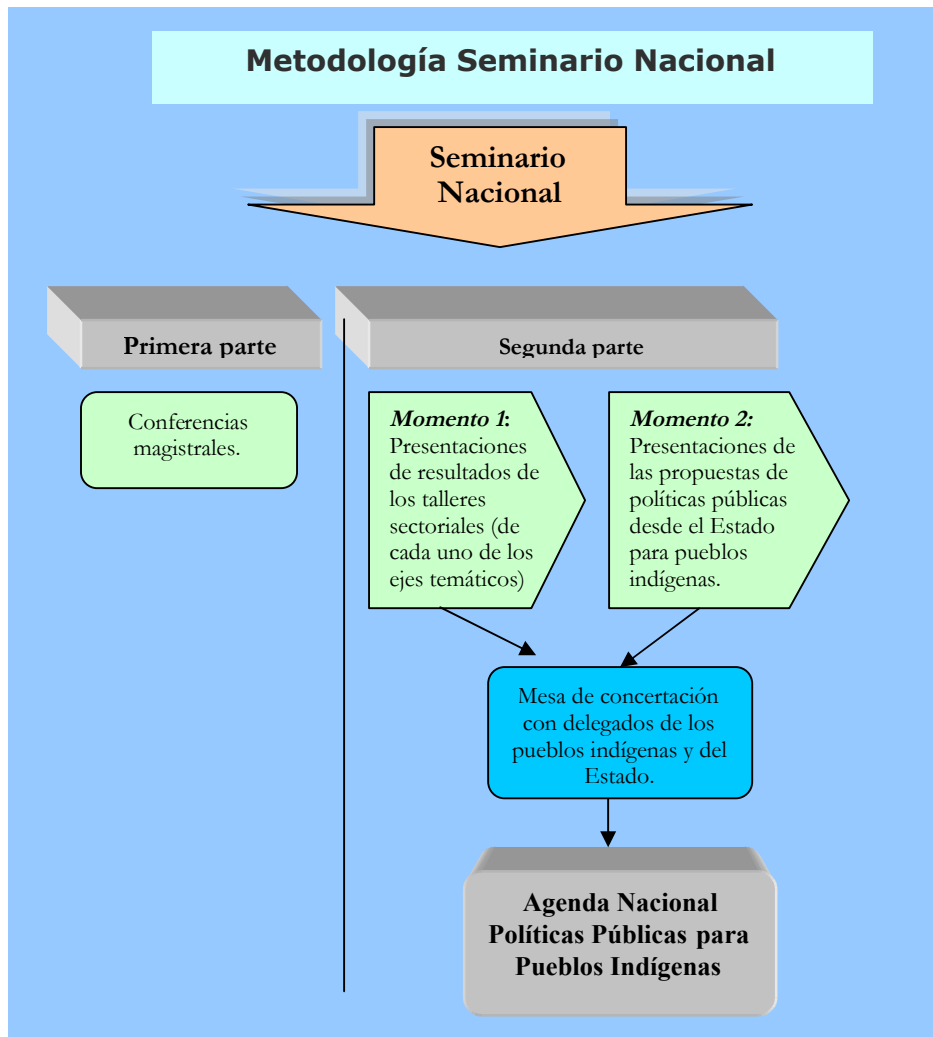
El Seminario Nacional tiene dos partes:

Primera, se tendrá a dos destacadas personalidades quienes realizarán una introducción del estado de situación sobre los pueblos indígenas de la región. Para el tema de derechos, con la temática *La Situación de los Derechos Humanos e Indígenas, el caso del Ecuador*, por Leandro Yax, Presidente del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe; y para el tema político, *Mitos y Realidades de la participación política indígena*, por Esteban Ticona de Bolivia. Estas conferencias magistrales abrirán las presentaciones de cada día del Seminario Nacional.

Segunda, Por cada eje temático se realizará una mesa de dialogo en el que se presentarán, por un lado los avances de la implementación de las políticas públicas desde el Estado, y por otro, los resultados de los talleres sectoriales. Estas presentaciones serán para todos los participantes.

Paralelamente al Seminario Nacional, se organizará una mesa de concertación entre delegados de los pueblos indígenas (previamente seleccionados de los talleres sectoriales) y delegados del gobierno nacional. Esta delegación trabajara un documento de acuerdos de Agenda Nacional de políticas públicas para pueblos indígenas.

El diseño organizativo de todo el evento se muestra en el siguiente gráfico.



En suma, El Seminario Nacional será el espacio de concertación de una agenda nacional de lineamientos de políticas públicas para pueblos indígenas.

Anexo 2

Agenda Preliminar

DIA 1	
Miércoles 22 de noviembre	
07:30-08:30	Entrega de materiales e inscripciones
08:30-09:15	Inauguración (intervenciones)
10´	CONAIE
10´	Fundación Konrad Adenauer
5´	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
5´	Representante del Estado, (palabras de inauguración)
15´	Presentación del proceso preparatorio del Taller y Metodología, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
09:15-10:00	Conferencia Magistral
	La Situación de los Derechos Humanos e Indígenas, el caso del Ecuador, Ruth Moya, Ecuador.
	Política Social
10:00-10:45	Las políticas públicas y sociales del Estado orientado a los Pueblos Indígenas en el Ecuador, Secretaria Técnica del Frente Social, STFS
10:45-11:00	Receso
11:00-11:45	Propuestas y planteamientos de políticas públicas de los Pueblos Indígenas en el Ecuador, Resultado Taller Política Social
11:45-12:15	Preguntas y respuestas
	Políticas de Participación
12:15-13:00	La participación política y las políticas de participación de los Pueblos Indígenas, Presidencia de la República-CODENPE
13:00-14:30	Almuerzo
14:30-15:15	Planteamientos de una Política Pública de participación ciudadana Incluyente de los pueblos indígenas, Resultados del Taller Participación Política
15:15-15:45	Preguntas y respuestas
15:45-16:00	Receso
	Políticas de Desarrollo Económico
16:00-16:45	Las políticas de Desarrollo del Estado orientadas a los pueblos indígenas en el Ecuador, Ministerio de Economía.
16:45-17:30	Las otras visiones del desarrollo: planteamientos para una política económica incluyente, Resultados del taller Políticas de desarrollo económico
17:30-18:00	Preguntas y respuestas
19:30	Cena
DIA 2	
Jueves 23 de noviembre	
09:00-10:00	Conferencia Magistral
	Mitos y Realidades de la participación política indígena, Esteban Ticona, Bolivia.
	Políticas sobre Legislación, Derechos y Administración de Justicia
10:00-10:45	Legislación y pueblos indígenas, Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional
	Administración de Justicia y pueblos indígenas, Corte Suprema de Justicia
10:45-11:00	Receso

11:00-11:45	Propuestas y planteamientos de políticas sobre legislación y administración de justicia desde los pueblos Indígenas en el Ecuador, Resultados del Taller Legislación, derechos y administración de justicia
11:45-12:15	Preguntas y respuestas
	Política Internacional y Seguridad Nacional
12:15-13:00	Las políticas sobre las relaciones internacionales y los pueblos indígenas, Ministerio de Relaciones Exteriores
	Las políticas de seguridad nacional y los pueblos indígenas, Consejo de Seguridad Nacional.
13:00-14:30	Almuerzo
14:30-15:15	Propuestas de una agenda de política internacional y seguridad nacional incluyente, Resultados del Taller Política Internacional.
	La Cooperación Internacional en el Ecuador, Dra. Lily Rodríguez, PNUD-Coordinación Interagencial.
15:15-15:45	Preguntas y respuestas
15:45-16:00	Receso
16:00-17:30	Presentación de la Mesa de Concertación; Acuerdos y resoluciones sobre Agenda Nacional de Políticas Públicas para Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
	Clausura
	Frente Social

Listado de Participantes de los cinco talleres

Política Social

Nombres y Apellidos

1. Abel Tasna Tiche
2. Abraham Azogue
3. Ana María Pilamunga
4. Aniceto Piaguaje
5. Anselmo Lluilema
6. Antonio Bayas
7. Antonio Churuchumbi
8. Arturo Cefla
9. Carlos Moreno,
10. Cecilia Castro
11. Césareo Guamán
12. Efraín Sarango
13. Filomena Rosero
14. Francisco Pozo
15. Jerónimo Yantalema,
16. José Maigua
17. José Quilema
18. José Sisa
19. Juan Cóndor
20. Manjury Guanuche
21. Manuel Cujilema
22. Manuel Gavin,
23. María Contento
24. María Inés Bermejo
25. María Pagalo
26. María Paucar
27. María Rosario Naula
28. Mario Huatatoca
29. Martha Chucho
30. Matilde Farinango
31. Néstor Quilo
32. Olga Cabascango
33. Priscila Urapari
34. Seborian Chango
35. Vicente Pujúpat
36. Víctor Azogue

Organización/ Institución

- Pueblo Chivuelo
Parlamento de Alausí
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Nacionalida Secoya
Radio Zotaurcu de Chimborazo
Federación Campesina de Bolívar, FECAB-BRUNARI
Hospital Andino de Chimborazo
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Unión Provincial de Comunas y Cooperativas del Cañar, UPCCC
Pueblo Kañari
FENOCCIN
FECAE-Chimborazo
Pueblo Kitu Kara
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Parlamento de Alausí
Pueblo Chibuleo
Federación Campesina de Bolívar, FECAB-BRUNARI
CODENPE
APOEIL-Guayaquil
CESA- Riobamba
ZAMASQUIJAT-Zamora
Unión Provincial de Comunas y Cooperativas del Cañar, UPCCC
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH,
FONAKIN
MUPP-Colta
Dirección Provincial de Salud de Pichincha
Dirección Provincial de Salud de Pichincha
Pueblo Kitu Kara
FONAKIN
FONAKIN
CONAIE-Dirigente de Educación
Parlamento de Alausí

Lista del Equipo/ Staff del Seminario

- Carmen Tene
Cecilia Velásquez
Germán Flores
Germán Ochoa
Jackeline Coronel
Jorge Cóndor
- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Gobierno Provincial de Cotopaxi
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Director Nacional de Salud Pueblos Indígenas-MSP (E)
KAS-Ecuador
Secretaría Técnica del Frente Social, STFS

Nombres y Apellidos

Ligia Gómez
 Miguel Ángel Carlosama
 Nelson Gutiérrez
 Santiago Izquierdo

Organización/ Institución

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Consultor del Banco Mundial
 Secretaria Técnica del Frente Social, STFS

Participación Política**Nombres y Apellidos**

1. Ascencio Farinango
2. Byron Pozo
3. Calixto Añapa
4. César Guanolesma
5. César Piltaxi
6. Cesáreo Guamán.
7. Delia Tontaquimba
8. Dolores Quinchiguango
9. Eduardo Benítez
10. Francisco Pozo
11. Gloria Carvajal
12. Jorge Córdor
13. José Maigua
14. Luís Eduardo Itás
15. Manuel Castro
16. Manuel Guamán Niveló
17. Mauricio Arrieta
18. Olga Cabascango
19. Víctor Ortiz
20. Willy Coronel Campos
21. Yolanda Otavalo

Organización/ Institución

Pueblo Kichwa Karanki.
 Corporación Imbabura
 Confederación de Nacionalidades de la Costa Ecuatoriana, CONAICE
 Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB
 Fundación de Culturas Kawsay
 Pueblo Kañari
 Fundación Q'ellkaj
 Pueblo kichwa de Ibarra
 MUPP-Ibarra
 Pueblo Kitu Kara
 CODENPE
 Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Pueblo Pasto
 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE
 Consejero Provincial del Cañar
 Comisión de Derechos Humanos, CDDH
 Pueblo Kitu Kara
 Concejal del Cantón Cañar
 Radio Buena Onda-Otavalo
 Federación Indígena y Campesina de Imbabura, FICI

**Lista del Equipo/
Staff del Seminario**

Germán Flores
 Helga Rothfritz
 Jackeline Coronel
 Jorge Guamán
 José M. Cabascango
 Lautaro Ojeda
 Ligia Gómez
 Luís Maldonado
 Miguel Ángel Carlosama
 Pablo Salazar
 Víctor Hugo Jijón

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 KAS- Ecuador
 KAS-Ecuador
 Congreso Nacional
 Facilitador
 Consultor
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Secretaria Técnica del Frente Social, STFS
 Sistematizador

Políticas de desarrollo económico**Nombres y Apellidos**

1. Andrés Usulle Sisa
2. Carmen Tene
3. César Guanolesma
4. Cristina Quezada
5. Francisco Cujilema

Organización/ Institución

Cooperativa de Ahorro y Crédito Mushuk Runa -Ambato
 Pueblo Sarakuro
 Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe- DINEIB
 Asociación de Indígenas Residentes en Machala-AIREMA

Nombres y Apellidos	Organización/ Institución
6. Francisco Pozo	Pueblo Kitu Kara
7. Francisco Quinde	Asociación de Agrónomos Indígena del Cañar
8. Freddy Cueva,	Asociación de Mineros Autónomos de la Cuenca de Río Nambija-Zamora
9. Jorge Córdor	Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, ESIISE
10. José Antonio Morocho	Asociación de la Nacionalidad Kichwa Residentes en el Oro-ANKREO
11. José Cepeda	Fundación de Desarrollo Integral de los Misioneros Indígenas Evangélicos del Ecuador, FDEMIEE-Chimborazo
12. José Espinosa	Cooperativa de Ahorro y Crédito Huaykupunku-Otavalo
13. José Pilatuña Ruchi	Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo-COMICH
14. Lorena Chafía	Multiproyectos Consultores y Asociados
15. Luis Aucancela	Fundación Indígena Ayllupak Kawsay-Chimborazo
16. Luis Marcelo Conejo	Junta Parroquial de Miguel Egas Cabezas-Otavalo, JPMEC
17. Manuel Agustín Tene	Microempresa de Lácteos y Plantas Medicinales
18. María Guaicha	
19. Matilde Chávez	Federación Ecuatoriana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECOAC
20. Olga Cabascango	Pueblo Kitu Kara
21. Pedro Asiquimbay	Asociación de Indígenas Residentes en Machala-AIREMA
22. Rosa Guamán	Asociación de Productores de Plantas Medicinales Jambi Kiwa-Chimborazo
23. Sebastián Tigsilema	Cooperativa de Ahorro y Crédito. Mushuk Runa- Guaranda
24. Segundo Cabascango	Federación de Organizaciones Populares Ayora, Cayambe -UNOPAC
25. Segundo Yucsi Tenelema	Unión Provincial de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Cañar, ASOAC

Lista Del Equipo/ Staff del Seminario

Carlos Jara	Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
Carlos Méndez	FUNORSAL-Salinas Guaranda
Germán Flores	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Helga Rothfritz	KAS-Ecuador
Jackeline Coronel	KAS-Ecuador
Jennethe Sánchez	Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
Jorge Orbe León	SODEM
José Maigua	Sistematizador
Ligia Gómez.	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Luis Maldonado	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Mauricio León	Secretaría Técnica del Frente Social, STFS-SIISE
Pablo Salazar	Secretaría Técnica del Frente Social, STFS

Políticas sobre Legislación, Derechos y Administración de Justicia

Nombres y Apellidos	Organización/ Institución
1. Adelaida Palate	ECUARUNARI
2. Aguinda Monge	OPIP
3. Alba Moya	Consultora
4. Alcibíades Punina	Comuna Tamboloma Tungurahua
5. Alejandro Lema	CODENPE
6. Andrea Pichasaca	Dirección Provincial de Salud de Pichincha
7. Andrés Pandi	Comuna Tamboloma Tungurahua
8. Ángel Chango	AIET
9. Ángel Oswaldo Cayambe	FECAB-BRUNARI
10. Atik Kurikamak Yupanki	Fundación Tinkuy
11. Calixto Añapa	CONAICE

Nombres y Apellidos

12. Carlos Mashu
13. Carmen Tene
14. Cecilia Condes
15. Celi Olga Tapuy Andi
16. César Cerda
17. César Piltaxi
18. Claudio Caladucha
19. Clemente Licui
20. Delia Tontaquimba
21. Diana Tanguila López
22. Doris Andi
23. Edmundo Cerda
24. Floresmilo Simbaña
25. Froilan Viteri
26. Gonzalo Cabascango
27. Héctor Tapuyo P.
28. Irmuna Pastor
29. Isaías Barrionuevo
30. Jenny Chuje Gualinga
31. Jessica Jonson
32. Joaquín Toroshina
33. José Illanes
34. Juan Cando
35. Luis Aucancela
36. Luís Edgar Punina
37. Magali Pizango,
38. Manuel Castro
39. Manuel Fares
40. Marco Andino
41. Marco Montenegro
42. María Elena Pizango
43. María Garcés
44. María Otavalo
45. Mirian Yumbay
46. Nidia Arrobo
47. Pedro Grefa Licuy
48. Richard Santi
49. Rochina Tamal
50. Rodrigo Tapuy
51. Rosendo Pasto Yautibug
52. Segundo Yucsi
53. Silvana Rivadeneira
54. Silverio Cocha
55. Silverio Tunay Grefa
56. Teresa Piaguaje
57. Wilson Grefa

Organización/ Institución

- CONFENIAE
Pueblo Kichwa Sarakuro
OPIP
OPIP
Instituto Amzanga
Fundación Kawsay
HACIA/OPIP
OPIP
Fundación Q'ellkaj-Coordinación Otavalo
OPIP
OPIP
CONFENIAE
Fundación Kawsay
Asociación Sara Yacu-Puyo
TURUJTA-Cayambe
CONAICE
OPIP
Ecolex
OPIP
OPIP
ECUARUNARI
OPIP
FECAB-BRUNARI

Salinas, FECAB-BRUNARI
OPIP
CONAIE
ASHIN-NAPO
OPIP
Secretario de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional
OPIP
ASOAC
Federación Indígena y Campesina de Imbabura-FICI
FCNP, Bolívar
Fundación Pueblo Indio del Ecuador
HACIA/OPIP
OPIP
CODINOG-Bolívar
ANKIS
UCOIC-Colta
Asoac
Ecolex
ECUARUNARI
OPIP

OPIP

**Lista del Equipo/
Staff Del Seminario**

- Alberto Anrango B. Defensor de las Nacionalidades y Pueblos
Arturo Aigaje Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Carlos Jara STFS
Carlos Poveda Ministro Juez De la Corte Suprema de Cotopaxi
Germán Flores Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Helga Rothfritz KAS –Ecuador

Nombres y Apellidos

Jackeline Coronel
 Ligia Gómez
 Luis Maldonado
 Marco Montenegro
 Mariana Yumbay
 Miguel Ángel Carlosama,
 Patricia Salazar

Organización/ Institución

KAS –Ecuador
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional
 FCNP, Bolívar
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 ESQUEL

Política Internacional y Seguridad Nacional**Nombres y Apellidos**

1. Anasatocio Pichizaca
2. Carlos Jara
3. Carmen Tene
4. César Piltaxi
5. Efraín Sarango
6. Fausto Corral
7. Floresmilo Simbaña
8. Francisco Pozo
9. Franco Viteri
10. Gonzalo Guzmán
11. Jorge Córdor
12. José Maigua
13. Lina Cabuasquí
14. Luis Alberto Anrango
15. Marcela Zapata
16. Marco Flores
17. Miguel Ángel Vistin
18. Nancy Iza Moreno
19. Olga Cabasacango
20. Oswaldo Aguilar
21. Patricio Ortiz
22. Raúl Barahona
23. Rosa María Vacacela
24. Santiago Pérez
25. Vicente Chuma
26. Víctor Hugo Jijón
27. Wilton Díaz Añapa

Organización/ Institución

Comité de Migrantes- Cañar
 Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
 Pueblo Kichwa Sarakuro
 Fundación Kawsay
 FIIS-Saraguro
 Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
 Fundación Kawsay
 Pueblo Kitu Kara
 Sarayacu
 ECUARUNARI
 Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Comité Andino de Servicios
 DINAPIN-Defensoría del Pueblo
 Comunicadora
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 CONAICE
 ECUARUNARI
 Pueblo Kitu Kara
 CODENPE
 Comité de Migrantes- Cañar
 ECORAE
 CORPUKIS
 Secretaría Técnica del Frente Social, STFS
 UPCCC-Cañar
 Comisión de Derechos Humanos-CDDH
 FECCHE

**Lista del Equipo/
Staff del Seminario**

Anastasio Pichizaca
 Gabriela Nieves
 Germán Flores
 Guillermo Churuchumbi
 Guillermo Viera
 Helga Rothfritz
 Ligia Gómez
 Lina Cahuasquí
 Luis Maldonado
 Miguel Ángel Carlosama
 Pablo de La Vega
 Víctor Hugo Calahorrano
 Xavier Muñoz

UPCCC
 STFS
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Sistematizador
 Organización Internacional del Migrante, OIM
 KAS-Ecuador
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Comité Andino
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
 Centro Segundo Montes Mozo, CSMM
 COSENA
 INECI

Anexo 4

Listado de Participantes del Seminario Nacional

Nombres y apellidos	Organización / Institución
1. Abel Tazna	Pueblo Chibuleo-Ambato
2. Adolfo Shacay	FIPSE-Puyo
3. Alba Moya	FUNADES
4. Alejandro Lema	CODENPE
5. Alicia Abata	MIC-Asesora Congreso Nacional
6. Alicia Garcés	CEDIME
7. Alvarado Nelly Shiguango	UASB
8. Ana Cecilia Peñaherrera	CORDES
9. Ana María Pilamunga	Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
10. Andrés Andrango	CODENPE
11. Ángel Medina	Fundación Q'ellkaj
12. Aniceto Payaguaje	OISE
13. Anja Postuma de Boer	DED/inwent
14. Antonio Bayas	CODENPE
15. Arcos Vargas	Manta
16. Arturo Cefla	Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
17. Atik Kurikamak Yupanki	TINKU
18. Aurelio Túquerez	Asociación de Trabajadores Agrícolas
19. Belén Márquez	Universidad Andina
20. Benito Suárez	CEN-Pachakutik
21. Bernardita Remuy Capojó	UASB
22. Blanca Sacancela	Pueblo Kitu Kara
23. Carlos Yamberla	CCIAA
24. Cayetano Toalombo	Pueblo Quisapincha
25. Cecilia Alemán	Agencia Cultural
26. Cecilia Judith García	CODENPE
27. Celestino Chumpi	Fundación Yanjanuach
28. Celia Gavilanes	ANAKISGA
29. Celin Adalid Quenevo C.	UASB
30. César Piltaxi	Fundación Kawsay
31. César Visarrea	CODENPE
32. Cristina Torres	CODENPE
33. Cristóbal Dávila Dahua	Derechos Humanos
34. Darío Saiteros	UPCCC-Cañar
35. Delia Tontaquimba	Fundación Q'ellkaj-Otavalo
36. Deyanira Gómez Salazar	Acuerdo Ecuador
37. Diana Atamaint	Congreso Nacional
38. Dolores Padilla	Congreso Nacional
39. Domingo Peas	NAE-Puyo
40. Efraín Sarango	FIIS-Saraguro
41. Eli Pascal	FCA-Ibarra
42. Eligio Bastidas	COPCAVIC-Ibarra
43. Elizabeth Díaz	FIE
44. Emilio Pfister	SODEM
45. Ernesto Patricio Sharupe A.	UASB
46. Esteban Ticona	La Paz- Bolivia
47. Eulalia Flor	UASB
48. Fany Pinilla	Defensoría del Pueblo

Nombres y apellidos**Organización / Institución**

49. Fernández Olga del Castillo	UNIFEM
50. Fernando Bonilla	UTV
51. Fernando Vallejo	Defensoría del Pueblo
52. Francisco Bonilla	Defensoría del Pueblo
53. Francisco Manobanda	MIT-Tungurahua / Pueblo Chivuelo
54. Francisco Pozo	Pueblo Situ Kara
55. Franklin Columba	FUTMYE
56. Gabriel Alvarado	FENAKIN-Tena
57. Gabriel Pedro Alvarado Andy	FENAKIN-Napo
58. Gabriel Pichazaca Pauta	AIEC-Cañar
59. Gabriela Nieves	STFS
60. Germán Muenala	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / PK Imbabura
61. Germán Patricio Lema	Peguiche
62. Gloria Rengifo	UTN
63. Gonda Bruijn	Otavalo
64. Gonzalo Guzmán	ECUARUNARI
65. Gregorio Guamán	ECUARUNARI
66. Guillermo Churuchumbi	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
67. Héctor Tapuyo	FECCHE-Esmeraldas / CONAICE
68. Henry Medina	PNUD
69. Hiar Marubo	COIAB
70. Ignacio Ramos Bailaba	CICC
71. Jacqueline Espinoza	MBS
72. Jaime Shiguango	FONAKIN
73. Jhon Wajai Etsa	FICSH
74. Jorge Cóndor	STFS
75. Jorge Gabriel Furagaro K.	UASB
76. Jorge Guamán	Vicepresidente del H. Congreso Nacional
77. Jorge Luís García Gómez	CIDES
78. José Atilio Masaquiza	Universidad Técnica de Ambato
79. José Clemente Zapata	CODENPE
80. José Mateo Lima	Manta Huancavilca
81. Josefina Aguilar	Fundación Q'ellkaj
82. Jozefane Marqués Belén	UASB
83. Juan Carlos Jintiach Arcos	Miasal-Expeditions –FICSH
84. Juan José Maliza Sisa	Pueblo Chivuelo
85. Juan Ulquiango	FICAPI-Imbabura
86. Judith Zambrano	CONAIE
87. Julio Yuquilema	CODENPE-FORMIA
88. Kemil Estrada	Consultora de Proyectos-Riobamba /Multiproyectos
89. Lauro Alcides Kuja Jimpikit	UASB
90. Lenin Almache	COSENA
91. Leonardo Torres	FLACSO-Guayaquil
92. Leonardo Viteri	Instituto Amazanga-Puyo
93. Leonidas Iza	UNOCAN
94. Lina Cahuasquí	Comité Andino de Servicios
95. Lincango Pilatuña	Yachac – UINPI
96. Lorena Chafía	Consultora de Proyectos-Riobamba
97. Luís Alberto Andrango	FENOCIN / DINADIN Defensoría del Pueblo
98. Luís Antonio Aldaz	Pueblo Salasaca
99. Luís Enrique Rojas	UASB-Quito
100. Luis Fernando Pijal	CODENPE
101. Luís Jijón	Jóvenes en Acción
102. Luís Quishpe	AIEC-Cañar
103. Lusitania Chávez Anzules	DNSPI-MSP

Nombres y apellidos		Organización / Institución
104.	Luzmila De la Torre	Fundación
105.	Mabel Cobo	STFS
106.	Magdalena Chango	CONMIE
107.	Manuel Castro	CONAIE
108.	Manuel Enrique Ríos García	UASB
109.	Manuel Gavín	CESA- Riobamba
110.	Manuel Gualán	CONAIE-Salud
111.	Manuel Guamán	UPCCC-Cañar
112.	Manuel Juep Cahuaza	UASB
113.	Manuel Medina	Pachakutik-Loja
114.	Manuel Tene	Productor de Lácteos-San Lucas, Loja
115.	Marcela Andino	PDDL-Intercooperation
116.	Marcelo Villamarín	UASB
117.	Margoth Atupaña	DNSPI-MSP
118.	María Elena Moncada	SODEM
119.	María Hildetz Marinho A.	UASB
120.	María Pagalo	Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
121.	María Rosario Naula	Gobierno Provincial de Chimborazo, GPCH
122.	Maria Victoria Proaño	G.P.A
123.	María Lamberla	Centro de Formación Indígena
124.	Mario Celis	ECOBARRIAL
125.	Martha Inlago	CONAIE
126.	Mary Castro	Consultora
127.	Matilde Chávez	FECOAC
128.	Matilde Farinango	Salud Intercultural-Pichincha
129.	Mauro Larrea P.	STFS
130.	Melva Maldonado	DNSPI-MSP
131.	Miguel Coro	DINEIB
132.	Miguel Gamarra Vásquez	UASB-Quito
133.	Mónica Moya Herrera	Casa Campesina Cayambe
134.	Nelly Arrobo Rodas	Funda. Pueblo Indio del Ecuador
135.	Nelson Iván Zambrano	CONAJUPARE
136.	Nidia Arrobo Rodas	F. Pueblo Indio del Ecuador
137.	Olga Cabascango	Pueblo Kitu Kara
138.	Olga Carlosama	Centro Formación de Misioneras Indígenas del Ecuador
139.	Omar Monroy	UTV
140.	Oscar Santiago Alvarado.	UASB
141.	Oswaldo Aguilar	CODENPE
142.	Oswaldo Velasco	Municipio de Quito
143.	Pablo de la Vega	Coordinador Centro Montes Mozo
144.	Pablo Ortiz	F. Amazanga
145.	Pascual Kunchikuy	Shiwiar
146.	Patricia Llallico	APAK-Ibarra
147.	Patricia Salazar	Fundación Esquel
148.	Patricia Vinueza	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / CCIAA
149.	Patricia Yallico	APAK
150.	Patricio Sando	FIPSE-Morona Santiago
151.	Paúl Barba	FEDECOM
152.	Pedro Gualán	Dirección de Salud Indígena
153.	Puanchir Mateo Shakai T.	UASB
154.	Rafael Pandam Umijindia	CONAIE
155.	Ramón Torres	Fundación Esquel
156.	Raúl León	Fundación Taytas Mamas Yachaks-Ecuador
157.	Remigio Pilataxi-	Federación Awa
158.	René Iván Jaramillo	FUTMYE

Nombres y apellidos	Organización / Institución
159. Rocío Gualoto	CODENPE
160. Rocío Vera	Secretaría General de Comunicación
161. Rodrigo de la Cruz	CEPCU
162. Rodrigo Sánchez Pérez	Defensoría del Pueblo
163. Ronny Onampari	FAT-COMMIE
164. Rosa Elena Chantera	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
165. Rosa Guamán	Jambi Kiwa-Chimborazo
166. Rosa María Sánchez	SODEM
167. Rubí Santos	CONAIE
168. Santiago Izquierdo	STFS-SIISE
169. Silvia Salgado	Congreso Nacional
170. Talía Álvarez Carvallo	Corporación Humanas Ecuador
171. Teteís Daichap Israel	UASB
172. Tito Puenchir	FIPSE-Macuma
173. Toribio Aguinda	FEINCE
174. Verónica Ñacato	Salud Intercultural-Pichincha
175. Vicente Chuma	UPCCC-Cañar
176. Vicente Pujúpat	CONAIE
177. Wayra Coro	CODENPE
178. Willman Martínez	UTV
179. Wilma Guachamín	Ayuda en Acción
180. Wilmer Mejía Chiripua	CODENPE
181. Wilson Añapa	FECCHE-Esmeraldas
182. Yolanda Otavalo	FICI-Imbabura
183. Zoila Saravino	UINPI

LISTA DEL EQUIPO/STAFF DEL SEMINARIO	
1. Ana Lucia Taciguano	CODENPE
2. Angela Meentzen	Independiente
3. Arturo Aigaje	Escuela de Gobierno
4. Bolívar Beltrán	
5. Carmen Tene	Escuela de Gobierno
6. Denise Gonzáles	KAS-Peru
7. Elena Chantera	Escuela de Gobierno
8. Elena Noboa	KAS
9. Esteban Ticona	Universidad Mayor de San Andrés
10. Germán Flores	Escuela de Gobierno
11. Guillermo Churuchumbi	
12. Helga Rothfritz	KAS
13. Hernán Salgado	Corte Suprema de Justicia
14. Jackeline Coronel	KAS
15. Jorge Guamán	Congreso Nacional
16. José Maigua	Escuela de Gobierno
17. Julio Prado	Ministerio de Relaciones Exteriores
18. Julio Yuquilema	CODENPE
19. Ligia Gómez	Escuela de Gobierno
20. Lily Rodríguez	Cooperación Internacional
21. Luis Maldonado	Escuela de Gobierno
22. María Esther Muñoz	KAS
23. Markus Rosenberger	KAS-Peru

Nombres y apellidos**Organización / Institución**

24. Mateo Villalba	Ministerio de Economía y Finanzas
25. Miguel Ángel Carlosama	Escuela de Gobierno
26. Pablo Salazar	Secretaria Técnica del Frente Social
27. Rubén Barberán	Ministro de Bienestar Social
28. Ruth Moya	Funades
29. Santiago de la Cruz	CONAIE
30. Víctor Hugo Calahorano	COSENA
31. Víctor Hugo Jijón	Escuela de Gobierno