



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA ADMINISTRATIVA

TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Evaluación del impacto de la participación ciudadana del denominado bloque 28 en la construcción de políticas públicas para el desarrollo social, durante la implementación de los mecanismos de consulta previa, libre e informada de la Ronda Suroriente en el 2012.

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTOR: Falconí Castelo, Franklin Alfonso

DIRECTORA: Bravo Ludeña, María Elena.

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2016

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Magister.

María Elena Bravo Ludeña

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación, denominado: “Evaluación del impacto de la participación ciudadana del denominado bloque 28 en la construcción de políticas públicas para el desarrollo social, durante la implementación de los mecanismos de consulta previa, libre e informada de la Ronda Suroriente en el 2012”, realizado por Falconí Castelo Franklin Alfonso, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, marzo del 2016

f)

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo Falconí Castelo Franklin Alfonso declaro ser autor del presente trabajo titulación: Evaluación del impacto de la participación ciudadana del denominado bloque 28 en la construcción de políticas públicas para el desarrollo social, durante la implementación de los mecanismos de Consulta Previa, libre e informada de la Ronda Suroriente en el 2012, de la Titulación Maestría en Gestión y Desarrollo Social, siendo Bravo Ludeña María Elena directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f.

Autor: Falconí Castelo Franklin Alfonso

Cédula: 1500433634

DEDICATORIA

A Jackie, esposa amorosa ejemplo de tenacidad y lucha.

A mi hija Luciana, que ha sido mi mayor motivación para nunca rendirme y educarla con el ejemplo.

AGRADECIMIENTO

Mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, a la Dra. María Elena Bravo Ludeña, Directora de ésta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continua de la misma, sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años.

Agradezco a mi padre, que aunque físicamente ausente, su legado es mi vivo ejemplo de verticalidad, seguridad y sapiencia; a mi madre abnegada, por inculcarme superación, valores y virtudes con amor y paciencia. A toda mi familia, en especial a mis herman@s que han constituido mi apoyo e impulso a lo largo de mi vida estudiantil y profesional.

A mi amada esposa, por su apoyo e infinito amor incondicional demostrado en toda circunstancia; a mi pequeña y hermosa hija por su comprensión, por estar siempre pendiente de este gran resultado, con su ingenuidad y paciencia ha sido parte fundamental de este crecimiento.

Un agradecimiento muy especial merecen mis amig@s, aquellos seres maravillosos que me han apoyado permanentemente y me han dado ánimo, ese elemento importante para cumplir mis metas.

A todos ellos, mil gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
RESUMEN	- 1 -
ABSTRACT	- 2 -
INTRODUCCIÓN	- 3 -
CAPÍTULO I	- 5 -
MARCO TEÓRICO.....	- 5 -
1.1 Teoría científica de la participación ciudadana.....	- 6 -
1.2 Cómo nace la participación ciudadana en Ecuador	- 9 -
1.3. Normativa relacionada a la participación ciudadana en los proyectos hidrocarburíferos.	- 15 -
1.4. Modelo de Gestión para la Aplicación de la Política Pública Hidrocarburífera.	- 30 -
CAPITULO II	- 33 -
LINEA BASE.....	- 33 -
2.1. Descripción del Área de Estudio.....	- 34 -
2.1.1 Ubicación Geográfica del Bloque 28	- 35 -
2.1.2 Situación Política.	- 39 -
2.1.3 Situación Ambiental	- 42 -
2.1.4 Situación Económica	- 43 -
2.1.5 Situación Sociocultural	- 47 -
2.2 Descripción del Procesos de Consultas Previa en la Ronda Suroriente	- 48 -
2.2.1. Convocatoria	- 49 -

2.2.2	Implementación de los Mecanismos de Consulta Previa.....	- 52 -
2.2.2.1	Apertura de Oficinas de Consulta Permanente.....	- 53 -
2.2.2.2	Audiencias Públicas	- 54 -
2.2.2.3	Oficina de Consulta Itinerante.....	- 54 -
2.2.2.4	Asambleas Generales de Retroalimentación.....	- 55 -
2.2.3.	Firmas de actas compromiso entre el Estado y las Comunidades.	- 55 -
CAPITULO III		- 58 -
EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		- 58 -
3.1	Determinación de las categorías de expresión de la ciudadanía de las comunidades del área de influencia.....	- 59 -
3.2	Análisis de los resultados de las expresiones durante el proceso de Consulta previa, para la suscripción de actas de compromiso.	- 68 -
3.3.	Análisis comparativo entre los planteamientos expresados por los participantes en la Consulta Previa y los planteamientos determinados por el Estado.	- 77 -
3.4.	Análisis cuanti-cualitativo de los procesos de participación ciudadana en la construcción de la política pública hidrocarburífera durante la ejecución de la Consulta Previa.	- 88 -
CAPÍTULO IV		- 93 -
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		- 93 -
4.1	Conclusiones.....	- 94 -
4.2	Recomendaciones	- 96 -
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		- 98 -
ANEXOS		- 102 -
ANEXO 1		- 103 -
Ficha Técnica del Bloque 28.....		- 103 -
ANEXO 2		- 105 -
Expresiones ciudadanas en porcentajes		- 105 -
ANEXO 3		- 106 -
Acuerdos de Inversión Social Bloque 28		- 106 -
ANEXO 4		- 108 -

Matriz Socioeconómica Bloque 28.....	- 108 -
ANEXO 5	- 110 -
Certificaciones Fotográficas	- 110 -

RESUMEN

Una vez que la Constitución del 2008 incorporó como tema transversal el reconocimiento de los derechos ciudadanos, la redistribución equitativa de los recursos, igualdad y erradicación de la pobreza, se hicieron varias reformas legales que enfatizan procesos de participación ciudadana; en el año 2010 se reformó la Ley de Hidrocarburos, disponiendo que el 12% de los beneficios petroleros se destinen a proyectos de inversión social y desarrollo territorial.

El gobierno ecuatoriano en el 2012 planteó un proyecto exploratorio en el suroriente, previo a la convocatoria a licitación o asignación, por primera vez en la historia hidrocarburífera del país, se realizó un proceso de Consulta Previa.

El aporte es analizar si el planteamiento y líneas de acción que plantea el gobierno del Ecuador a través de sus políticas de desarrollo y modelo de gestión, tienen concordancia con las expectativas y necesidades de la población que habita en las comunidades del bloque 28, como parte de una estrategia de restitución de derechos que permita determinar si la participación ciudadana genera un impacto en la construcción de política pública dirigida al desarrollo social.

PALABRAS CLAVES: Participación ciudadana, Política Pública, desarrollo social

ABSTRACT

Once the Constitution of 2008 has incorporated as transversal topic the citizen rights recognition, the equitable distribution of resources, equality and poverty eradication, many legal reforms were made, which emphasize citizen participation processes; in 2010 Hydrocarbons Law was reformed, disposing that 12% of oil benefits will be assigned to social investment projects and territorial development.

In 2012 Ecuadorian government proposed an exploratory project in southeastern, before the call for assignment and tender. For the first time in the country's hydrocarbon history, the previous consultation process was applied

The contribution is to analyze if the approach, proposed by the Ecuadorian government through its development policies and management model, is concordant with needs and expectations of population situated in Block 28, as part of a strategy of rights restoration to determinate if public participation has an impact on the construction of public policy aimed to social development.

KEYWORDS: citizen participation, public policy, social development

INTRODUCCIÓN

La presente investigación responde a la necesidad de conocer la interrogante si la implementación de un proceso de Consulta Previa efectivamente constituye un espacio de participación ciudadana, donde se construye políticas públicas conjuntamente con el gobierno, tendiente a lograr desarrollo social en las comunidades de las áreas de influencia de proyectos hidrocarburíferos.

El primer capítulo del documento corresponde al Marco Teórico que incluye un breve análisis de la base teórica de la participación ciudadana, cómo nace la participación ciudadana en el Ecuador, se cita la normativa relacionada a la participación ciudadana en proyectos hidrocarburíferos y finalmente un análisis del actual modelo de gestión.

En el segundo capítulo, se hace un análisis de situación del área de estudio y en una segunda parte se describen las fases y mecanismos del proceso de consulta previa y de la suscripción de actas de compromiso. El tercer capítulo se destina a la evaluación del impacto de la participación ciudadana, análisis comparativo entre los planteamientos de los participantes y los determinados por el Estado y finalmente un análisis cuanti-cualitativo de los procesos participativos en la construcción de la política pública hidrocarburífera.

La investigación tiene importancia fundamental primero para el Estado ecuatoriano, puesto que como garante de los derechos ciudadanos puede proporcionarle insumo para que incorpore estrategias que permita obtener un mayor nivel de participación social en la gestión y planificación de proyectos de desarrollo, en concordancia con el plan nacional de buen vivir y los planes de desarrollo local, ejecutado por el gobiernos central y los gobiernos descentralizados, las Nacionalidades y Pueblos. Por otro lado, permitirá que los habitantes de las áreas de influencia asuman un rol protagónico en la construcción de propuestas y proyectos de desarrollo, en la toma de decisiones y el control social.

Se analizaron los criterios, observaciones y las diferentes categorías de expresión de la ciudadanía que habita en las zonas de influencia del denominado Bloque 28, durante el proceso de consulta previa, ante la asignación del Bloque y desarrollar actividades extractivas. El objetivo es mirar críticamente si la construcción de políticas públicas de desarrollo local está siendo construida por las instancias gubernamentales de la mano con la ciudadanía.

Se hace un análisis imparcial de las expresiones y los planteamientos de las líneas de acción para la suscripción de actas de compromiso firmadas por el Estado con 14 Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales y una Organización Indígena del bloque 28. Es así que se alcanzaron a cumplir con los objetivos planteados en la investigación.

Al tratarse de un tema que se encuentra en la agenda de discusión pública, así como a nivel internacional, fundamentalmente en lo relacionado a los derechos de los pueblos indígenas, de parte de varias instituciones públicas se han prestado las facilidades durante el desarrollo del presente trabajo, facilitando la entrega de información y apoyando e incentivando este tipo de investigaciones.

Con respecto a los inconvenientes o limitaciones que se enfrentó en la investigación, debo mencionar que el acceso a varias comunidades del área de influencia en donde se desarrolló la consulta previa, no brindan las facilidades ni condiciones de movilidad adecuadas que permitan recabar la información en poco tiempo y con costos más bajos.

Este trabajo se enmarca en una investigación descriptiva con un enfoque cualitativo con un diseño no experimental basado en los resultados del proceso de Consulta Previa, implementado en el marco de la Ronda Suroriente en las comunidades del denominado Bloque 28. Para evaluar el impacto de la participación ciudadana en este proceso se realizará una sistematización de los resultados obtenidos en el expediente realizada por el personal técnico de las diferentes instituciones gubernamentales involucradas, tales como: el ex Ministerio de Recursos Naturales No Renovables actual Ministerio de Hidrocarburos, Secretaría de Hidrocarburos y Ministerio del Ambiente.

A través de la aplicación de diferentes fuentes de información, técnicas e instrumentos, se realizó un levantamiento de información que permitió desarrollar y concluir que la participación ciudadana es clave en la construcción de política pública dirigida a gestionar proyectos de desarrollo social en áreas donde se ejecutan proyectos hidrocarburíferos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Teoría científica de la participación ciudadana

Las teorías sobre participación ciudadana han estado girando alrededor del conjunto de acciones que impulsan programas de desarrollo local, regional y nacional, bajo la forma de democracia participativa y con el objetivo de integrar a los sectores sociales al ejercicio de la política y la toma de decisiones. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a tomar parte de las decisiones del gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Igualmente puede proponerse a través de la discusión de temas de importancia para los ciudadanos en foros organizados o por otras vías para llegar a un consenso, que sería el resultado de un proceso participativo.

Durante los últimos años en algunos países de Latinoamérica¹ se viene potenciando procesos de participación pública, incorporando preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Que estos procesos de participación no se implementen como un mero trámite administrativo que justifique la presencia de los ciudadanos previo a publicar una decisión que ya fue tomada antes; la implementación de los mecanismo de “participación ciudadana” en muchos casos están sujetos a agendas prediseñadas donde se da oportunidad a actores previamente preparados. Por ello lo más importante es que efectivamente la ciudadanía verifique que sus criterios formen parte de la decisión a tomarse y que esta sea cumplida.

Una correcta participación pública consiste en un proceso de comunicación bidireccional, que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los ciudadanos con sus gobiernos. Tomando en cuenta que existen razones de formas de trabajo, liderazgo social y articulación de fuerzas sociales como estrategia del desarrollo local.

Los cambios actuales se inician cuando los países de la región atravesaron procesos de crisis socioeconómica, política y cultural; las mismas que desencadenaron en recesiones económicas globales sumadas a la mala distribución de la riqueza y a la des potenciación del recurso humano, tanto de las organizaciones sociales y de los gobiernos por su incapacidad para ejecutar políticas públicas enfocadas al desarrollo social. Una de las

¹ Venezuela, Bolivia, Perú, Colombia, Chile, Brasil, Argentina,

.....

razones que desencadenó la crisis, fue el modelo de desarrollo de *bienestar Keynesiano*² el cual dio avances distributivos pero con bases muy débiles, en términos no tan transparentes, que buscan modelos de equilibrio de bienes y servicios,

A partir de lo cual en los 90 se dan reflexiones centradas en la persona del ciudadano y enfocado a accionar el desarrollo de su subjetividad, donde las comunidades pasarían a ser las gestoras primarias de las actividades locales de desarrollo; y el Gobierno central debe cumplir el papel de facilitador, encargado de propiciar el apoyo técnico y financiero necesario para que las comunidades puedan promover su propio desarrollo.

Los ciudadanos pasan a ser un actor fundamental, deben asumir con responsabilidad su rol de mandantes, no clientes, es decir no convertirse en voceros de sus necesidades sino legítimamente contribuir de manera permanente a determinar las prioridades del accionar del Estado, definir sus respuestas a las demandas sociales y tener un grado de influencia e intervención respecto de las modalidades de satisfacción de las necesidades públicas. Es decir la participación como un derecho ciudadano y no como una concesión de la autoridad en el marco de un proceso constante de construcción / recuperación de un poder ciudadano eficaz dentro de la sociedad civil.

“la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista (...) en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre lo anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas”. (Guillen, 2009, pág. 2).

Desde estas referencias, la participación está en el centro de la sociedad, significa que la gente desarrolle la capacidad de ser parte activa en la toma de decisiones que beneficia a su colectivo, que permita generar confianza ciudadana en la gestión del Estado. Por tanto la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, la acción del Estado bajo un proceso participativo

² Concepto de modelo keynesiano.- teoría económica propuesta por John Maynard Keynes basada en el estímulo de la economía en épocas de crisis, mediante un gasto presupuestario del Estado, La economía keynesiana se centró en el análisis de las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y sus relaciones con el nivel de empleo y de ingresos, que intentar dotar a las instituciones nacionales o internacionales de poder para controlar la economía en las épocas de recesión o crisis, mediante el gasto presupuestario del Estado, política que se llamó política fiscal. La justificación económica para actuar de esta manera, parte sobre todo, del efecto multiplicador que según Keynes, produce ante un incremento en la demanda agregada.

genera legitimidad, pero esa legitimidad se concreta cuando el ciudadano se constituye en un veedor permanente hasta que la acción coordinada con el Estado se haya finalizado.

Este proceso de participación debe obedecer a una suerte de comprensión mutua de los planteamientos y en función de estos discutir la incorporación de aspectos que para las comunidades sean importantes considerar y que efectivamente se sientan parte de las decisiones.

El propósito de la participación ciudadana es que la población influya y participe en la construcción de políticas y decisiones pública, institucionalizando; mecanismos, procesos y organismos con normativa legal. Sin embargo es importante no perder de vista que, la participación puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, *ergo* puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades, este es uno de los riesgos a los que se enfrentan los procesos de participación ciudadana.

Sobre la participación ciudadana lo importante son sus actores: el Estado y la sociedad civil, los mismo que por sus características *sociales* crean relaciones tensas, en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas, mientras que el Estado se enfoca en temas coyunturales en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean de seguridad, derechos humanos, asistencias social, desarrollo urbano, ecológico, modelando una nueva forma de abordar los problemas públicos. Esta relación, cuenta con una valoración positiva, que se considera, ya sea en cuanto a constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la expresión misma es expresión de un valor

Es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, se refiere a que los ciudadanos intervengan en las actividades públicas, ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, en un proceso capaz de fomentar la participación en la toma de decisiones, la creatividad social, la autonomía política, el fortalecimiento organizacional, la auto dependencia la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades. Volviéndole más eficiente y democrático para fortalecer los planes de desarrollo local.

1.2 Cómo nace la participación ciudadana en Ecuador

En el Ecuador, según el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “La participación ciudadana es principalmente un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, de participar (ser parte de, incidir) de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.”³

El nuevo marco constitucional y legal vigente define que todo el proceso de planificación del Estado ecuatoriano debe ser participativo, que en toda la gestión pública se pueda ejercer el control social y que toda entidad pública, o que maneje fondos públicos, deba rendir cuentas de sus actos periódicamente e interactuando con la ciudadanía. Para cumplir con estas exigencias constitucionales, el Estado deberá propiciar, promover, definir y posibilitar las condiciones para que esa participación se haga efectiva.

El artículo 04 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana indica: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Ver figura No.1.

³<http://www.cpccs.gob.ec/?mod=glosario>, tomado el 06 de Diciembre de 2014.



Figura N°.1: Mecanismos de Democracia

Fuente: Guía de participación ciudadana

Elaborado por: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES 2011.

Por tanto, todos los ciudadanos y ciudadanas tenemos derecho a participar en las distintas fases de construcción de políticas públicas mediante mecanismos que garanticen el ejercicio de derechos y obligaciones para lograr el bien común según la Constitución y las leyes ecuatorianas. Los sistemas de participación ciudadana, según el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “es un conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas transparencia y lucha contra la corrupción. (...) en cada nivel de gobierno del Ecuador debe establecerse un sistema de participación ciudadana (...)”⁴.

⁴<http://www.cpcs.gob.ec/?mod=glosario>, tomado el 06 de diciembre de 2014.

⁵ Es un movimiento mundial, formado por 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países, que trabajan en pro del respeto a los derechos humanos, con independencia de gobiernos, ideologías, política, interés económico y credo religioso.

Los elementos sobre los cuales se establece un sistema de participación ciudadana son las demandas de los y las ciudadanas, organizaciones sociales, colectivas, pueblos y nacionalidades, que se recogen en las instancias que lo conforman: asambleas comunitarias, audiencias públicas, mesas de información, etc.

Según la Publicación del 2011 de Amnistía Internacional⁵, titulado “Sacrificar los derechos en nombre del desarrollo” en su informe de 2011, muchos líderes y presidentes de América hablan de los derechos de los pueblos indígenas y de su desarrollo, plantean también que los proyectos extractivos favorecen a los intereses nacionales, generando dicotomía en su discurso.

Las actividades extractivas históricamente han originado conflictos sociales y en ocasiones enfrentamientos violentos. Si bien varios países en procura de cumplir con la normativa relativa al respeto a los derechos Humanos en los últimos años han implementado procesos de consulta previa, sin embargo las demandas de las poblaciones indígenas siguen siendo insuficientes, para lo cual, se crea la Ley de Participación Ciudadana.

Esta Ley crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tendrá su sede en la Capital de la República y se organizará de manera desconcentrada a través de delegaciones a nivel provincial, cuyo objetivo principal es promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana de ecuatorianos y ecuatorianas, para garantizar la participación de los migrantes, en el exterior podrá establecer una delegación temporal de acuerdo con las necesidades definidas por el Consejo.

Entre las principales atribuciones de este cuerpo colegiado es el promover la participación ciudadana, rendición de cuentas, organizar y vigilar procesos de transparencia de gestión de los servicios públicos, así como la designación de autoridades y delegados de la ciudadanía, con veeduría y derecho a impugnación ciudadana y demás autoridades relacionadas a los procesos de control que garanticen, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

Por otro lado, el Consejo deben propiciar la adopción de políticas, planes programas y proyectos destinados a fomentar la participación ciudadana en todos los niveles del gobierno, en coordinación con la ciudadanía y las organizaciones sociales, bajo principios

de transparencia, participación social, para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos.

Para el caso de la consulta previa el Estado ecuatoriano con el firme compromiso constitucional, restitución de derechos y voluntad política ha generado, mecanismos de exigibilidad necesarios para garantizar el ejercicio del derecho colectivo de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada sobre los planes o programas de desarrollo hidrocarburífero que eventualmente se ejecuten en su territorio. La evaluación de los procesos de participación ciudadana que se analizaran en esta investigación proviene de la normativa legal vigente y la aplicación de la misma en la construcción de la política pública para el desarrollo social proveniente de los proyectos hidrocarburíferos.

En el 2011 la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, publica la “Guía de Participación ciudadana en la Planificación de los GAD’s”, en el capítulo 3 “Implementación de la participación en las acciones de planificación de los GAD: elaboración de los PDOT”. y en el capítulo 4 la implementación de la participación en la elaboración de los PDOT.

Este documento constituye en una guía didáctica a lo establecido por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, a falta del reglamento que debe ser expedido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, está constituido por una primera parte haciendo un recuento del sustento jurídico de la participación ciudadana, en procesos de control social, toma de decisiones, la planificación y la gestión de lo público.

La segunda parte del citado documento, describe lo relacionado a las asambleas locales y otras instancias de participación ciudadana, para construir el Sistema de Planificación Participativa, así como un modelo de reglamento para el funcionamiento de las Asambleas ciudadanas, constituyéndose en elementos constitutivos de la vida democrática activa incorporación de las expresiones ciudadanas en la vida pública del país.

Actualmente no se conoce si este instrumento está siendo considerado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados pero, la herramienta sugiere diferenciar tres momentos que pueden ir paralelamente activándose, para implementar procesos de planificación.

1. Definir el sistema de Planificación Ciudadana que activará las instancias de participación.
2. Conformar un Consejo de Planificación Local.
3. Definir el Equipo Técnico que formulará el Plan, que debe ser validado y consensuado por la ciudadanía.

La guía establece contenidos y procesos para la formulación de los Planes de desarrollo territorial basado en tres niveles territoriales y con los debidos soportes en las áreas legales, técnico y social. Con la debida implementación de todas las instancias, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, conforme lo establece la Ley Orgánica de Participación ciudadana.

La guía de participación ciudadana de SENPLADES establece niveles de participación ciudadana y la construcción del poder ciudadano.

De acuerdo al art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, señala que los GAD, deben implementar un sistema de Participación Ciudadana, regulada por acto normativo cuyo esquema establece un sistema de Participación Ciudadana integrada por las autoridades electas, las del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil, quienes participan en procesos para deliberar prioridades de desarrollo, participar en la formulación , seguimiento y evaluación de los PDOT y propuesta de inversión pública.

Los sistemas de participación tienen como finalidad además elaborar junto a las autoridades los presupuestos participativos y definir los objetivos de desarrollo, definir las líneas de acción y establecer metas.

Los propósitos de los sistemas de participación son:

- Fortalecer la democracia local: mecanismos de transparencia, Rendición de cuentas y control social.
- Participar en el ciclo de la política pública.
- Promover la participación de la ciudadanía en las decisiones para el desarrollo territorial.
- Impulsar la formación ciudadana.
- Su máxima instancia será convocada al menos dos veces al año.
- Designará a los representantes de la ciudadanía a los Consejos de Planificación Local.

Todo esto para incorporar a la ciudadanía en la gestión y planificación para la toma de decisiones y para participar en los mecanismos de control social, para lo cual la referida guía establece los niveles de participación en la siguiente figura:

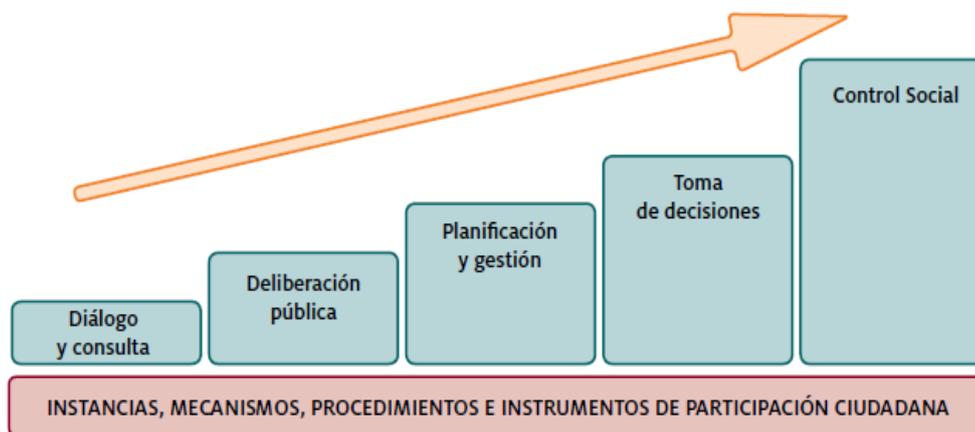


Figura No. 2. Niveles de Participación Ciudadana

Fuente: Guía de participación ciudadana

Elaborado por: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES 2011.

De acuerdo a lo que establece el art. 3, literal g del COOTAD, la activación del sistema de participación ciudadana en las acciones de los GAD's, es uno de los principios del ejercicio de la autoridad y este principio debe ser respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, este proceso garantiza la participación de la ciudadanía junto a las autoridades en la toma de decisiones, en la transparencia y en la rendición de cuentas, como parte de la gestión democrática y el ejercicio de derechos colectivos. Ver figura No.3.

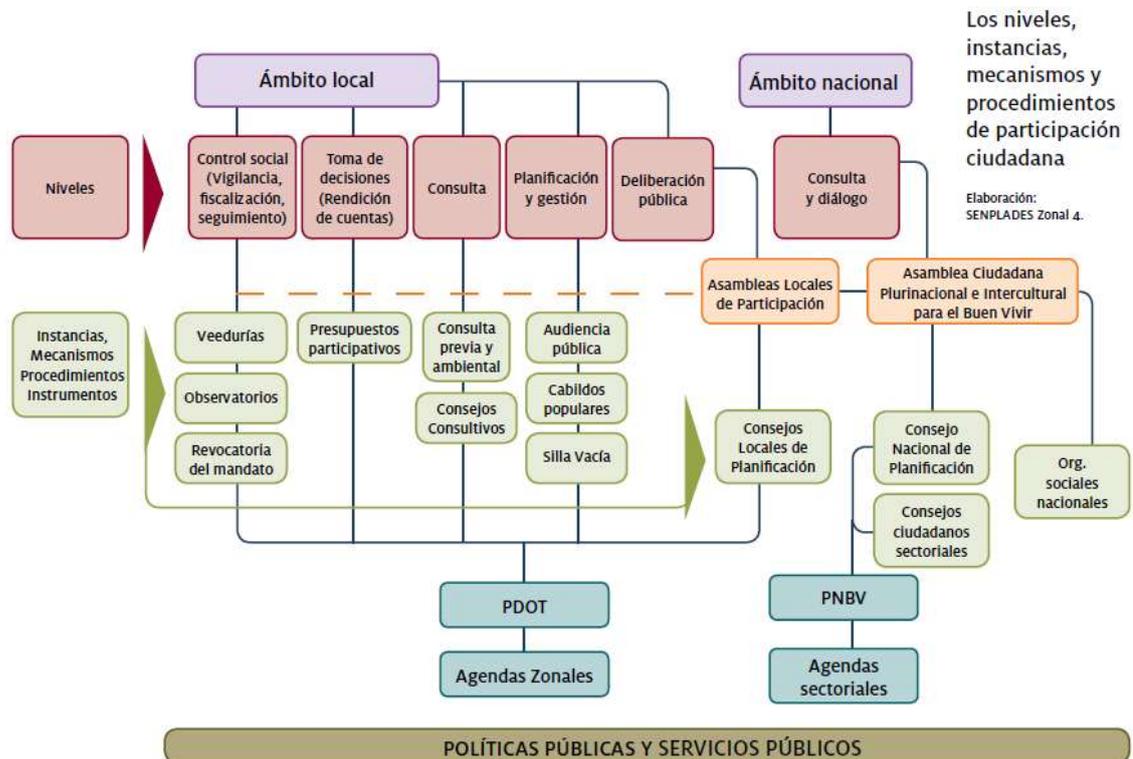


Figura No.3: Niveles de Participación Ciudadana

Fuente: Guía de participación ciudadana

Elaborado por: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES 2011.

Un ejemplo a considerar es el adoptado en el Cantón Cuenca donde se ha implementado un modelo de Gestión participativa en la construcción del plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial al 2030, mediante un proceso de Planificación construida desde una óptica de participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad, favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, que integra escenarios, principios, procesos y funciones reconociendo la integralidad de los actores sociales y ciudadanos, integrándolos bajo una lógica de participación efectiva

1.3. Normativa relacionada a la participación ciudadana en los proyectos hidrocarburíferos.

La Constitución de la República en Art. 61. Determina como derechos de los ecuatorianos y las ecuatorianas, 2. Participar en asuntos de interés público, 3. Presentar proyectos de

iniciativa popular normativa, 4. Ser consultados, 5. Fiscalizar los actos del poder público. Asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad. 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados¹⁶. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

Complementariamente el Art. 156, trata de los consejos nacionales para la igualdad, establece que estos son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los documentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y de movilidad humana, de acuerdo con la ley.

Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno. Los consejos nacionales de la igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de la alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

El Art. 275 del mismo cuerpo legal establece.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

La Asamblea Constituyente reconoció en el Art. 250 de la constitución que la Amazonía forma parte de una circunscripción territorial especial, en tanto los impactos ambientales graves o permanentes, ocasionados por los hidrocarburos, para lo cual el Estado es responsable de establecer los mecanismos de restauración y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

En el Título III, Garantías constitucionales, Art. 85. la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. Se establece además que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Título IV. Art. 95. los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Basado en estos artículos se fundamenta a la participación ciudadana como un derechos y se sustenta el poder ciudadano en la toma de decisiones, enfocado a la equidad y al desarrollo social fundamentalmente de los pueblos indígenas por haber sido históricamente relegados y excluidos de las políticas de los gobiernos

La Constitución en el Art.100 determina que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación, integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente, y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- Elaborar planes y políticas, nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Otro artículo que amerita destacar en temas de participación es el Art. 101 de la Constitución que determina que en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Con relación al régimen de desarrollo, en el Art. 279. De la Constitución dispone que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana y tendrá una secretaría técnica que lo coordinará. Este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

La Asamblea Nacional en agosto de 2009, expidió la Ley Orgánica que regula el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, cuyo objeto fundamental es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de rendición de cuentas, control social, democracia participativa.

La normativa dispone que le compete al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción y establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen fondos públicos.

La Constitución del 2008 como un componente transversal a las actividades estatales reitera en varios artículos el proceso de participación ciudadana con el objeto de lograr el

empoderamiento ciudadano, en la gestión oficial y acceso diferenciado a instancias de poder. Es así que la (Secretaría Nacional del Agua SENAGUA y Servicio Alemán de Cooperación Social, 2010) en el informe “ Una alternativa para la Participación ciudadana para la gestión integrada de los Recursos Hídricos cita a (Echeverría, 2009: 3) “Si bien, emergen rasgos de innovación positivos como la fuerte vinculación que se establece entre participación y garantía de derechos y la emergencia de una sociedad de derechos con fuerte capacidad de intervenir en el condicionamiento de la Política pública, también pueden emerger, fenómenos corporativos y clientelares de instrumentalización de la participación”, considerando que es el Estado quien debe asegurar los recursos e información necesarios para mantener los procesos de participación como garante de los derechos ciudadanos.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

La Constitución en el art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

Art. 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

El artículo 88 de la Constitución Política de la República establece que toda decisión estatal que pueda afectar al ambiente deberá contar previamente con los criterios de la comunidad para lo cual esta será debidamente informada y garantizará su participación;

Por otro lado el artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental consagra el derecho de toda persona natural o jurídica a participar en la gestión ambiental a través de los diversos mecanismos de participación social que se establezcan para el efecto, y el artículo 29 prescribe el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad que pueda producir impactos ambientales;

Posteriormente y considerando algunos mandatos determinados en la Constitución, Leyes y reglamentos relacionados a las actividades hidrocarburíferas, fue necesario establecer mediante una adecuada reglamentación, los criterios y mecanismos de la participación ciudadana, a ser adoptados por las autoridades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica, la gobernabilidad de la gestión pública y sobre todo, la participación social en materia ambiental, mediante Decreto Ejecutivo se expidió el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental.

Este instrumento legal fue publicado en el R.O. 332, el jueves 08 de mayo de 2008, cuyo objetivo es contribuir garantizar el respeto al derecho colectivo de todo habitante a vivir en

un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, cuyos fines están enfocados a:

- a. Precisar los mecanismos determinados en la Ley de Gestión Ambiental a ser utilizados en los procedimientos de participación social;
- b. Permitir a la autoridad pública conocer los criterios de la comunidad en relación a una actividad o proyecto que genere impacto ambiental;
- c. Contar con los criterios de la comunidad, como base de la gobernabilidad y desarrollo de la gestión ambiental; y,
- d. Transparentar las actuaciones y actividades que puedan afectar al ambiente, asegurando a la comunidad el acceso a la información disponible.

Conforme lo establecido en el artículo 1 de las definiciones “PARTICIPACION SOCIAL: Son los mecanismos para dar a conocer a una comunidad afectada/interesada, los proyectos que puedan conllevar riesgo ambiental, así como sus estudios de impacto, posibles medidas de mitigación y planes de manejo ambiental, y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Es la facultad de toda persona a tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades: así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”.

El artículo 6 del Acuerdo Ministerial 1040, establece que la participación social tiene por objeto el conocimiento, la integración y la iniciativa de la ciudadanía durante el proceso de evaluación y control del impacto ambiental, con el fin además de fortalecer la aplicación de un proceso de evaluación de impacto ambiental y disminuir sus márgenes de riesgo e impacto ambiental.

La participación social tal como lo plantea este cuerpo legal, está regido por los principios de legitimidad y representatividad, generando espacios de diálogo y participación entre las instituciones del estado, el operador o ejecutor y la ciudadanía directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes que puedan causar impactos ambientales, pero que busca que estas obras se desarrollen de manera adecuada minimizando los impactos crear las mejores condiciones y de ser posible

compensando a sus habitantes por la afectación provocada.

La autoridad ambiental en este caso cubrirá los costos de los mecanismos de participación, pero de conformidad a lo establecido en el artículo 13 el promotor retribuirá los costos al Ministerio del Ambiente, quien a su vez es el responsable de verificar el proceso de coordinación con otras entidades, verificar si se han identificado conflictos socio ambientales y de manejar un expediente administrativo que respalde la ejecución del proceso de participación social.

Este mecanismo de participación social es obligatoria para la aprobación de cualquier estudio de impacto ambiental y la actividad hidrocarburífera no está exenta de este requisito y es el mismo Ministerio del Ambiente quien delimita el área de influencia directa y determina como sujetos de la Participación a autoridades de Gobiernos seccionales, de Juntas parroquiales, de organizaciones indígenas, afroecuatorianas o comunitarias y personas que habiten en el área de influencia directa.

Sobre la base del nuevo ordenamiento jurídico y administrativo, el Ecuador pasa a ser un Estado constitucional de derechos y justicia social que contempla el derecho a la consulta previa, como un mecanismo de participación de la ciudadanía en las decisiones democráticas del Estado y en las actividades, planes, programas y proyectos que este impulsa. Así mismo, contempla en el artículo 57 el reconocimiento y garantía de derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, establecidos en instrumentos internacionales de los cuales Ecuador es signatario y específicamente en el numeral 7 se reconoce;

“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”

La Constitución ecuatoriana en el artículo 425, el Convenio N°169 de la OIT, que se adoptó en 1989, en términos generales refiere reiteradas veces un respeto a las culturas y formas de vida de los pueblos indígenas y tribales, estableciendo un derecho al

considerarlas prioridades intrínsecas para su desarrollo, establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente; este instrumento lo que pretende es establecer “[...] que, los mecanismos de diálogo entre los gobiernos y los pueblos es la única manera de asegurar que las necesidades de los pueblos están reflejadas en las políticas nacionales” (Pólit Montes de Oca 2010,71).

El convenio 169 fue reconocido en el Ecuador a través del ministerio de relaciones exteriores en 1989 y ratificado por el congreso nacional el 24 de abril del mismo año, pero de manera puntual el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas aparece en el derecho positivo ecuatoriano el 15 de mayo de 1998, desde entonces la consulta previa fue incorporada en la constitución de 1998 siendo de vital importancia para el ejercicio de los derechos colectivos en el Ecuador.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el artículo 81 reconoce y garantiza, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, respecto de planes y programas, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; asimismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. Esta consulta debe ser realizada por las autoridades de manera obligatoria y en un momento oportuno.

Por otro lado es importante considerar, además que la Ley de Gestión Ambiental establece que “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. [...]”.

El artículo 29 de esta misma ley determina que “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. [...]”.

Garantiza el derecho a la participación social en la gestión ambiental que es parte fundamental en la actividad hidrocarburífera, toda vez que previo a la autorización de cualquier actividad, el administrador del contrato requiere del licenciamiento ambiental

conforme a lo establecido en el Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburífera (RAHOE 1215), cuyo objeto es regular las actividades hidrocarburíferas de exploración, desarrollo y producción, almacenamiento, transporte, industrialización y comercialización de petróleo crudo, derivados del petróleo, gas natural y afines, susceptibles de producir impactos ambientales en el área de influencia directa, definida en cada caso por el Estudio Ambiental respectivo. Licenciamiento que incluye un proceso de participación social, diagnóstico socioambiental y plan de relaciones comunitarias.

En consecuencia, acorde con lo dispuesto en los incisos precedentes, es necesario resaltar que existe una normativa y reglamentación que determinan los criterios y mecanismos de la participación ciudadana, a ser adoptados por las autoridades competentes, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica, la gobernabilidad de la gestión pública y sobre todo, la participación social en materia ambiental y de desarrollo social.

Cabe referir algunas disposiciones legales establecidas en la Ley de Hidrocarburos, donde se enfatiza la pertenencia de los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en cualquier estado físico en que se encuentren situados en el territorio nacional, incluyendo las zonas cubiertas por las aguas del mar territorial, al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente.

En el Artículo 1- A de este mismo cuerpo legal establece que “En todas las actividades de hidrocarburos, prohíbanse prácticas o regulaciones que impidan o distorsionen la libre competencia, por parte del sector privado o público. Prohíbanse también prácticas o acciones que pretendan el desabastecimiento deliberado del mercado interno de hidrocarburos.”

En el Artículo 2 de la Ley de Hidrocarburos se establece que “El Estado explorará y explotará los yacimientos señalados en el artículo anterior en forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos. De manera excepcional podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, de probada experiencia y capacidad técnica y económica, para lo cual la Secretaría de Hidrocarburos podrá celebrar contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana. También se podrá constituir compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el País.” (...)

En el Artículo 93.- D de la Ley de Hidrocarburos establece que el Estado velará porque la actividad petrolera no provoque daños a las personas, a la propiedad ni al medio ambiente. Periódicamente se procederá a realizar auditorías socio - ambientales.

Artículo In numerado a partir del Art 93, de la Ley de Hidrocarburos establece “Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petroecuador sus filiales o los contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus habitantes. De los actos, acuerdos o convenios que se generen como consecuencia de las consultas respecto de los planes y programas de exploración y explotación se dejará constancia escrita, mediante acta o instrumento público.

Luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado.”

Por otro lado el Art. 94 de la Ley reformativa, con el objeto de fortalecer la orientación de la política social enfocado a la distribución equitativa de la renta petrolera a fortalecer los Gobiernos cantonales y parroquiales y sus poblaciones mediante la articulación de sus intereses sociales y con ello de una política que favorezca más a las bases con el impulso de procesos participativos en la toma de decisiones dispone:

“Participación Laboral.- En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo”.

Disposición que asegura un presupuesto a ser invertido en obras de desarrollo social por parte de los Gobiernos Autónomos descentralizados en las comunidades que se ubican alrededor de los proyectos de desarrollo hidrocarburífero.

El artículo 2 de la Ley de Gestión Ambiental determina que esta se debe sujetarse a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización

de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.”

En el artículo 5 de la citada Ley, establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.

En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.”

“Artículo 28.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal por denuncias o acusaciones temerarias o maliciosas.

El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos”

“Artículo 29.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes.”

Entre la normativa considerada en este análisis también se realizó una revisión a lo establecido en la Ley de Prevención y Control de la contaminación ambiental en la que tácitamente anota que “Queda prohibido expeler hacia la atmósfera o descargar en ella, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, contaminantes que, a juicio de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, puedan perjudicar la salud y vida humana, la flora, la fauna y los recursos o bienes del estado o de particulares o constituir una molestia.”

Así mismo en el artículo 6 dispone que “queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas,

así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna, a la flora y a las propiedades.”

El 2 de agosto de 2012 mediante Decreto Ejecutivo, se publica en el Registro Oficial No. 759, el “Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos”. Cuyo objeto es reglamentar el proceso de consulta previa que llevará a cabo la Secretaría de Hidrocarburos mediante la determinación de mecanismos de participación; identificación de los actores que intervendrán; de los procedimientos administrativos; de los beneficios sociales que podrán recibir las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultadas y las demás condiciones que permitan brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a los procesos tendientes al aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos del país.”

La finalidad de la consulta previa libre e informada como un mecanismo de participación social, es considerar los criterios y las observaciones de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para contribuir en la gestión de la política pública sectorial, así como fomentar la participación de los colectivos en la toma de decisiones, para que las áreas o bloques a ser licitados o asignados, que puedan afectarles en el ámbito social, cultural o ambiental se desarrollen de manera adecuada.

Por otra parte, la consulta previa libre e informada genera espacios de participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades en la identificación de las necesidades de intervención por parte del Estado a través de políticas y proyectos sociales y comunitarios, que se rigen por principios de legitimidad y representatividad. Toda la normativa citada en las páginas anteriores se sintetiza en el siguiente diagrama



Figura No. 4: Jerarquía de la Normativa relacionada a la participación ciudadana en los proyectos hidrocarburíferos

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos

Elaborado por: Secretaría de Hidrocarburos

Adicionalmente se ha realizado un resumen de otras normativas relacionadas a la participación ciudadana como parte de un proceso de Planificación estratégica, formulación de presupuestos participativos y veedurías ciudadanas articulando a la ciudadanía y autoridades de elección popular.

Artículo 128 inciso 3 del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.-Sistema integral y modelos de gestión.- establece que “Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto.

El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

Los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias.

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el artículo 8 establece que cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos de conformidad con la Ley en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y el artículo 9 establece que esta planificación del desarrollo incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Por otro lado el art.13 del mismo cuerpo normativo define que el gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (conjunto de procesos, entidades e instrumentos interactuando para coordinar la planificación) acogerá los mecanismos definidos para el sistema de Participación ciudadana de los GAD's garantizando y propiciando la participación y democratización y en el art. 14 determina que estos procesos deben incorporar enfoques de género, étnico culturales, con el fin de reducir las brechas socioeconómicas.

En su artículo 42, sobre el Modelo de Gestión, Indica que “para la elaboración del modelo de gestión, Los GAD's. Deberán precisar, por lo menos, los datos Específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, Responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, Evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social”;

Finalmente es artículo 46 dispone que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, se formularan y actualizaran con participación ciudadana.

Este instrumento normativo enfatiza fuertemente los instrumentos mediante los cuales la participación ciudadana se convierte en un tema transversal a la Planificación, construcción de política pública participativa y mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Otro instrumento normativo es el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas: emitido por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, que en artículo 1 establece que “El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social.

1.4. Modelo de Gestión para la Aplicación de la Política Pública Hidrocarburífera.

Nace como una respuesta frente a la insuficiente presencia institucional del Estado en zonas de proyectos extractivos, sumado a los altos niveles de conflictividad socio-ambiental y falta de consolidación de la gestión de la política pública en territorio, por lo tanto, es un proceso que busca articular y orientar estrategias de intervención social, técnicas, ambientales y políticas, que allanen el camino del proceso licitatorio.

Implica una articulación de competencias de varias instituciones; para fortalecer las relaciones Estado-empresa-comunidad, con el objetivo de dar sostenibilidad a un proyecto y articular autoridades locales en actividades que sean parte constitutiva de un proyecto estratégico que involucra una amplia participación de la ciudadanía que habita en el área de influencia, cuyos beneficios apoyen proyectos de desarrollo social.

El siguiente diagrama describe el nivel de articulación y competencias de las instituciones involucradas en la gestión de proyectos estratégicos.

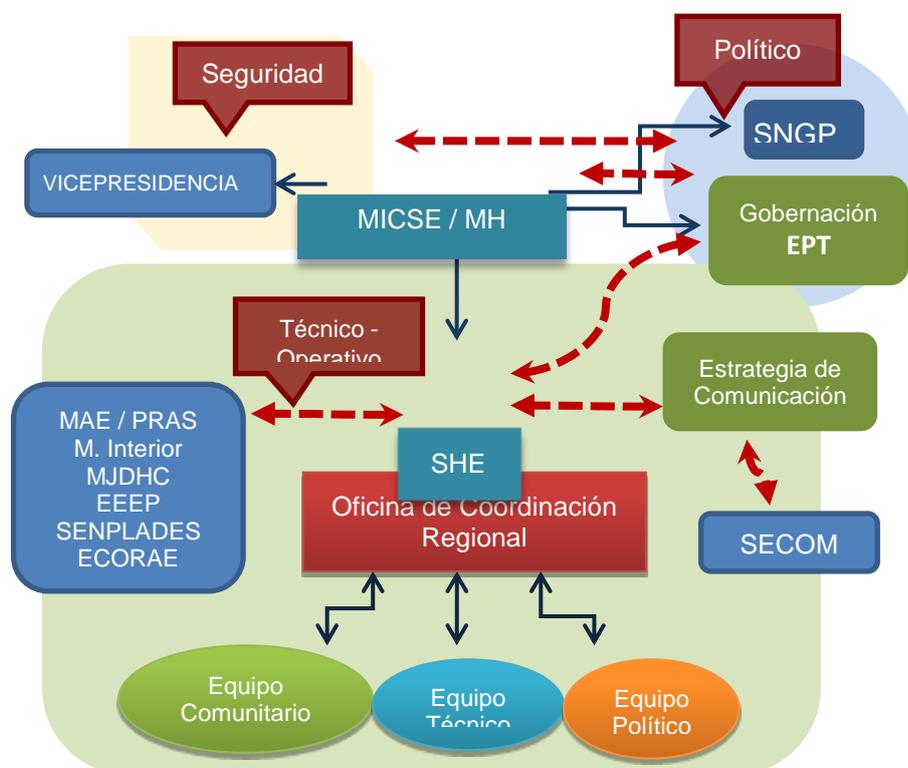


Figura No.5. Diagrama Modelo de Gestión para Política Hidrocarburífera

Fuente: Herramientas de Gestión Política 2011

Elaborado por: Secretaría de Hidrocarburos

Como parte de la estrategia socio-política de intervención desarrollada para el proceso de licitación de la XI Ronda Petrolera para los campos del Sur-Oriente, se ha considerado oportuno establecer un Modelo de Gestión⁶ que permita facilitar y optimizar procesos ordenados y sistémicos; además de buscar un alto nivel de eficiencia y eficacia en cuanto a las acciones emprendidas, sus resultados e indicadores de gestión.

Este modelo de gestión ha sido previsto como una herramienta para viabilizar acciones que se desarrollarán dentro del componente técnico-operativo, en otras palabras, el modelo de gestión es el mecanismo a través del cual se facilitará y ejecutará la implementación de proyectos estratégicos.

El diseño del nuevo modelo de gestión política en el país, abarca otro elemento importante, el ejercicio de la democracia, ya no se enfoca únicamente en el sufragio como expresión de participación política, sino que el mejor ejercicio de democracia es la “participación ciudadana” en diferentes espacios de “toma de decisiones”, es decir que la participación rebasa el límite de elegir un gobernante; ahora la ciudadanía es decidora del futuro y el desarrollo del país, hecho que está respaldado por la Constitución Política en varios de sus artículos; garantizan la participación de forma protagónica y responsable.

Es así que la participación se ha vuelto democrática, la democracia es un precepto que llegó también a imponerse en la cotidianidad de los diversos pueblos, con lógicas y comportamientos ajenos. Por tanto la democracia que organiza esos espacios de participación para la toma de decisiones está por fuera de la concepción de participar de las nacionalidades, más por el contrario siguen dentro de los procesos multiculturales de los que ya mencionamos.

Este modelo busca definir criterios estratégicos dentro de acción y respuesta sobre aspectos sociales y políticos en el marco de los mandatos de la política pública; mientras que desde un enfoque metodológico establece espacios de operación para una adecuada implementación de acciones en los campos técnicos, comunitarios y políticos, provenientes del mando de la estrategia socio-política se justifica en:

⁶El modelo de gestión propuesto para el proceso de licitación de la XI ronda petrolera puede ser aplicado a procesos similares bajo las condiciones y características implícitas dentro de la actividad hidrocarburíferas. Vale la pena mencionar que previo a la implementación en otros procesos será importante revisar las particularidades y necesidades del proceso para verificar la eficiencia del modelo, su adaptación y flexibilidad.

- 1) La necesidad de establecer estándares de eficiencia respecto a la optimización de tiempo y recursos;
- 2) Un adecuado manejo de relaciones complejas y conflictivas con los actores sociales y políticos en el territorio;
- 3) Colaborar con la generación de condiciones socio-políticas adecuadas previo a la licitación o asignación de un boque; y,
- 4) La necesidad de suplir las limitaciones de las diferentes instancias gubernamentales para cubrir de manera completa las necesidades y demandas que este proceso abrirá en el territorio.

Constituye una herramienta metodológica temporal; inicia con la implementación de la estrategia y termina con el cumplimiento de sus objetivos y proceso, operando bajo la dinámica socio-políticas específicas del Sur-Oriente, que persigue el cumplimiento de las actividades previstas en las fases tanto de preparación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Su composición práctica, así como su estructura involucra tanto la participación de instancias gubernamentales como de instancias contratadas para el desarrollo de actividades y productos específicos, procurando mantener un liderazgo sobre los procesos, estableciendo responsabilidades y mecanismos de control. También contempla que todos los procesos que se desarrollen, con base a la estrategia socio-política, giren alrededor de tres ejes: Político, Seguridad y Técnico-Operativo, además este aspecto favorece o guarda una coherencia en cuanto a la estructuración de los procesos.

CAPITULO II

LINEA BASE

2.1. Descripción del Área de Estudio.

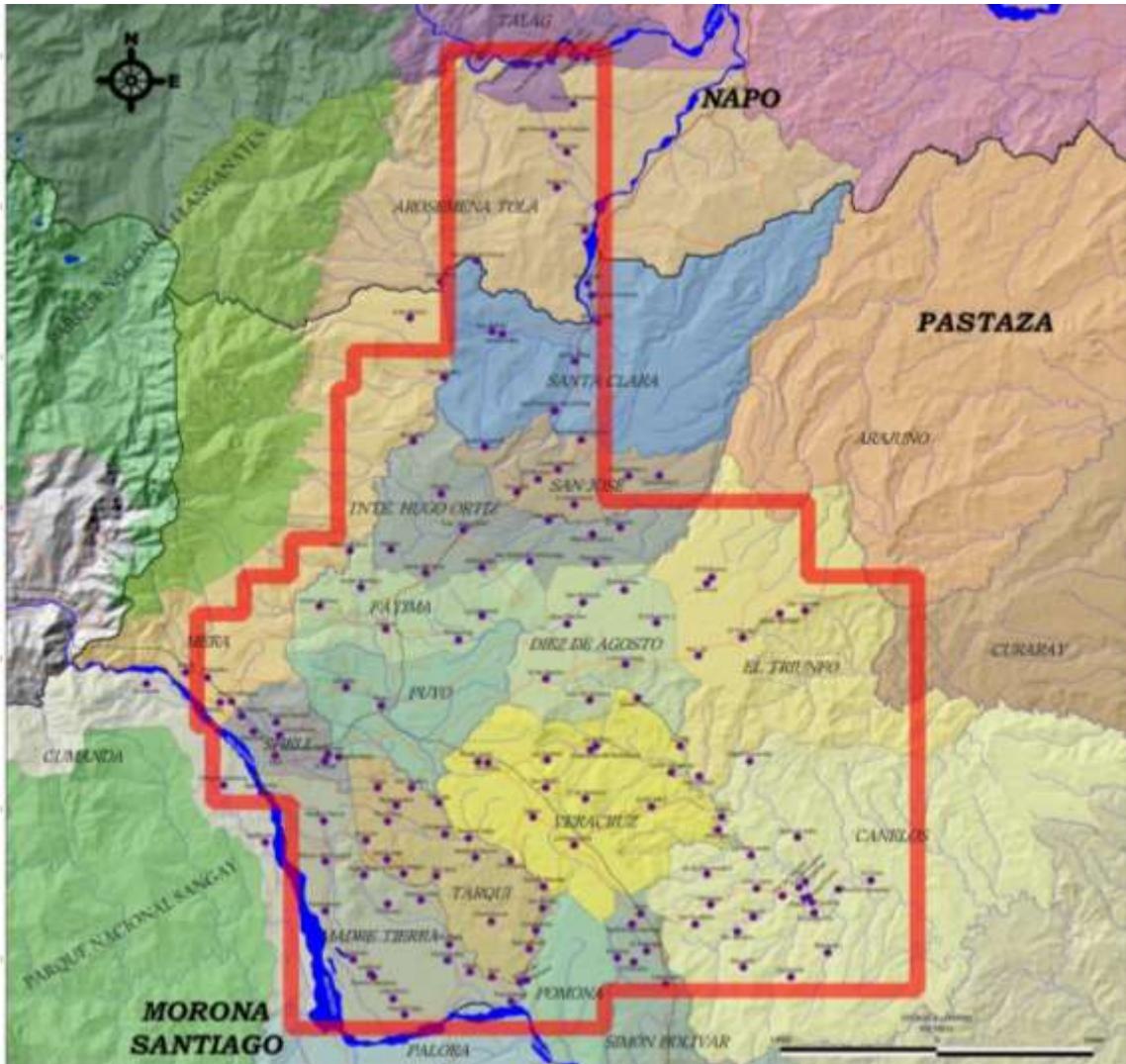


Gráfico No. 1: Mapa de las parroquias ubicadas en el Bloque 28

Fuente: Expediente de Consulta Previa 2012, Bloque 28.

Elaborado por: Secretaría de Hidrocarburos

En el marco del proceso de Consulta Previa, libre e Informada se realizó un proceso de análisis de la información, que considera establecer los contextos generales de la situación de cada bloque, a fin de contar con lecturas integrales de los aspectos geográficos, ambientales, políticos, económicos y socioculturales, para sustentar los procesos metodológicos técnicos y operativos de la consulta.

En lo referente al Bloque 28, fue adjudicado en el año 1994 mediante la séptima Ronda Petrolera a la empresa Tripetrol Holdings Inc. Dicha empresa formaba parte de un grupo de empresas registradas en las Islas Caimán y domiciliadas en Georgetown Guyana.

El 09 de marzo de 1995 el Estado ecuatoriano firmo un contrato de participación entre Petroecuador y Tripetrol, quien era posesionaria del 100% de las acciones, dicho contrato no tuvo en cuenta las observaciones de las Fuerzas Armadas que eran un requisito importante para la elaboración del mismo, sobre todo referente al aspecto social y seguridad interna del país.

En septiembre del año 1995 la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA) instancia adscrita al Ministerio de Minas y Petróleos de ese entonces, aprueba el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para desarrollar un proyecto exploratorio que consideraba la apertura de trochas con extensión de 1000 km para líneas sísmicas y 176 helipuertos.

Desde el año 1996 hasta el año 2003 se desató una serie de conflictos sociales que incluyeron juicios civiles y penales en doble vía, en contra de los directivos de las instituciones, empresas y dirigentes de organizaciones indígenas acantonadas en Pastaza, el principal detonante fue, que el Estudio de Impacto Ambiental del Bloque 28 aparentemente se elaboró sobre información falsa y no científica, lo cual impidió la ejecución de la actividad petrolera en el Bloque 28. Cabe resaltar que la extensión del bloque 28 varió entre la séptima ronda petrolera y la Ronda Suroriente Ecuador.

2.1.1 Ubicación Geográfica del Bloque 28

La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) se encuentra ubicada al este de la cordillera de los Andes, tiene una superficie de 131.137 Km², el 48.5% total del territorio nacional. Actualmente está dividida en seis provincias: Napo, Pastaza, Sucumbíos, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Orellana. Se divide en dos zonas claramente definidas, la Amazonía alta ubicada sobre la cota de los 600 m.s.n.m. hasta aproximadamente los 1.200 m y la Amazonía baja que alcanza los 600 m.s.n.m. hasta 120 m.s.n.m.

El Bloque 28 se ubica en las provincias de Pastaza, Napo y Morona Santiago, en los cantones Mera, Pastaza, Santa Clara, Arosemena Tola, Tena y Palora en las parroquias Shell, Cumandá, Madre Tierra, Tarqui, Fátima, Teniente Hugo Ortiz, San José, Tálag, Veracruz, Pomona, Simón Bolívar, Canelos, 10 de Agosto y El triunfo. Caracterizado por su

riqueza turística y cultural, en su mayor extensión ocupado por la nacionalidad Kichwa y colonos provenientes fundamentalmente de la sierra ecuatoriana, provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi.

El bloque 28 comprende una extensión aproximada de 1.753.13 km², o 175.312,55 Has, de los cuales 155.153 Has que representa el 88% está en la provincia de Pastaza, 15.539 que corresponde al 9% se encuentra en la provincia de Napo y 4.621, que corresponde al 3% se encuentra en la provincia de Morona Santiago.

Está localizado en las estribaciones de cordillera de los andes abarcando parte de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Llanganates, el área de influencia comprende las cuencas de los ríos Pastaza y Napo; y las subcuencas del río Puyo, río Anzu, río Llandia, Bobonaza, y río Alpayacu, en cuyas riberas se asientan varias comunidades de colonos e indígenas.

Tabla No.1: Densidad Poblacional por parroquias del Bloque 28

PARROQUIA	N° HABITANTES
Carlos Julio Arosemena Tola	3.664
Santa Clara	2.830
Mera	1.521
San José	735
Teniente Hugo Ortíz	1.144
Fátima	863
Puyo	36.659
Shell	8.752
El Triunfo	1.321
Veracruz	1.758
Madre Tierra	1.588
Tarqui	3.831
Canelos	2.173
TOTAL	66.839

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos

Elaborado por: Autor

A nivel étnico la población más representativa se identifica en el grupo de mestizos, con el 52%, luego está el grupo indígena con el 42%, un 3 % se identifica como blancos y el 1 % afroecuatoriano.

Esta distribución de grupos étnicos, hace referencia a la ubicación del bloque, considerada como una de las más céntricas del área de estudio, por tanto podemos determinar que la mayor parte de mestizos corresponde a los colonos que forman la mayor parte de la población conforme al cuadro descrito a continuación:

Tabla No.2: Autodefinición

Indicador	Valor %
Mestizo	52.79
Indígena	42.45
Blanca	2.96
Afroecuatoriana	1.15
Montubia	0.55
Otros	0.09

Fuente: INEC, Censo 2010

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

Los colonos mestizos provienen de ciudades aledañas, fundamentalmente de las provincias de la sierra centro, la mayoría han comprado pequeñas fincas donde siembran productos agrícolas para subsistencia, entre los grupos de pueblos indígenas en la zona prevalecen los kichwas amazónicos.

Tabla No.3: Nacionalidades

Autodefinición	Nacionalidades	Valor %
Mestizo/a	Colono/a	52.79
Indígena (Nativo/a)	Achuar	0.53
	Cofán	0.01
	Shiwiar	0.14
	Shuar	4.50
	Waorani	0.39
	Zápara	0.14
	Andoa	2.71
	Kichwa amazonia	28.91
	Otros	5.12
	Total	42.45
Afro ecuatoriano/a		1.15
Montubio/a		0.55
Blanco/a		2.96
Otro/a		0.09
Densidad Poblacional (hab./km ²)		33.20

Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

El 84% habita en el área rural, mientras que el 15% reside en el área urbana. Al haber la mayor población mestiza, se considera un fenómeno migratorio interno del área rural hacia la urbana, convirtiéndose en colonos y a su vez combinando sus culturas ancestrales con las de comercio y actividades mercantiles, generando sin embargo un cambio cultural fuerte, sin embargo se mantiene mayoritariamente la residencia rural a pesar de las distancias y la expansión agrícola.

A nivel de género existen proporciones similares de hombres y mujeres, siendo levemente mayor el número de hombres, con relación a la edad poblacional, es muy joven, ya que un 40% oscila entre 0 y 14 años, un 54% entre 15 a 64 años y apenas un 5 % de más de 65 años⁷.

La densidad poblacional va de los 10 a 20 hab/Km² en la zona de Pomona, el Triunfo, Canelos, mientras que va en aumento de 19 a 38 hab/Km² hacia el oeste en los poblados de

⁷ Fuente: INEC, Censo 2010. Procesamiento Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

10 de Agosto, Veracruz, Tarqui. Los centros más poblados son Shell con 38 a 81 hab./ Km² y el Puyo con 81 a 183hab/ Km².

La población del bloque 28 es relativamente nuevo, sus habitantes son jóvenes en la gran mayoría, con un indicador de la tasa de fecundidad de 3,66, una de las más bajas de la región y natalidad de 26, 30%. El Descenso de fecundidad frente a bloques ubicados hacia el interior, hace referencia a una culturización mestiza, en donde el ritmo natural de tener entre 5 y 6 hijos es baja, las mujeres se dedican a otras labores, buscan una forma de cuidado por la situación económica, hay mayor conciencia respecto a la manutención y cuidado que requieren los hijos para mejorar la calidad de vida.

La población sigue teniendo necesidades de inversión social y mejorar su condición económica, aún existen niveles de pobreza y falta de acceso a los servicios básicos. (**Anexo 1**).

Tabla No. 4: Demografía

Indicador	Valor %
Tasa global de fecundidad	3.66
Tasa de natalidad	26.30
Población con discapacidad	5.22

Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

2.1.2 Situación Política.

La situación política en la región responde a varias circunstancias relacionadas a la dinámica propia del convivir provincial en el que históricamente se ha desarrollado un sistema basado en un manejo clientelar de ofertas políticas con cierto manejo de autonomía territorial considerando la existencia de una población intercultural.

Actualmente la autonomía territorial, sin embargo, tiene como criterio central el ejercicio de derechos colectivos de autodeterminación y el control de las instituciones políticas desde la visión de los pueblos indígenas y las comunidades; estos derechos y grado de control sobre las instituciones resultan de una negociación de las organizaciones con el Estado, el que establece regularmente, límites. Y aunque su creación se produce al interior del Estado, un rasgo característico de la autonomía territorial, aún luego de ser legalmente establecida, hay cierta tensión inherente con las visiones y escenarios propios, los poderes, y jurisdicciones compartidas con el aparato del Estado; de ahí que el empoderamiento de una autonomía territorial requiere cambios fundamentales y que deben ser estudiados entre las autonomías y el Estado⁸.

Por medio de las autoridades locales se ha difundido información relevante que permita mantener buenas relaciones políticas en el territorio y condiciones de apertura al diálogo para tratar temas relacionadas a las actividades hidrocarburíferas en el bloque, tema que ha requerido un tratamiento muy delicado, debido a la falta de información, exclusión y atención de los gobiernos de turno y de articulación a la participación social en temas de inversión pública.

Esta participación social requiere sistemas de representación política de organizaciones sociales, ya sean con los actores que pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, empresas, el Ejecutivo, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Comunidades u otros,

El estado ha implementado herramientas de coordinación sectorial que orientan el presupuesto a la priorización de la inversión pública, formando parte de procesos de acción política que puedan incidir en el desarrollo de las actividades hidrocarburíferas, por sobre las tendencias políticas, intereses de los actores, logrando acuerdos y alianzas estratégicas que beneficie a todos. Las organizaciones sociales que Participaron en los mecanismos de consulta del Bloque 28 se describen en la tabla a continuación:

⁸ GONZALES, Miguel, y otros, La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, 1ra. Edición, Editorial Risper Graf C.A, Ecuador, 2010, p.12.

Tabla No.5: Organizaciones sociales del Bloque 28 que participaron en el proceso de Consulta Previa

ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE
Asociación Kunkuk	Gustavo Yankur
Asociación Despertar Amazónico	Vicente Gómez
Nacionalidad Kichwa Pastaza	Alfredo Viteri
Asociación Santa Clara	Héctor Vargas

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos.

Elaborado por: Autor

Estas organizaciones indígenas presentes en el Bloque 28 están tuteladas a su vez por la Gobiernos de las Nacionalidades Originarias de la Amazonia Ecuatoriana - GONOAÉ⁹ y el Consejo de Nacionalidades Indígenas la CONAIE con las que mantiene relaciones sociales y políticas.

Por otro lado la Secretaría de Hidrocarburos considera que hay una fuerte injerencia de organizaciones ambientalistas en contra de las actividades petroleras en territorios indígenas, su rol se ha visto enfocado a generar resistencia al desarrollo de proyectos extractivos, atribuyendo que su desarrollo traería consigo fuertes impactos ambientales, sociales, culturales y de seguridad a las comunidades indígenas.

Las percepciones de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos respecto a la actividad petrolera, en especial los grupos de interés, está vinculado a la imagen negativa o adversa de la industria que va de los impactos sociales y ambientales, pasando por riesgos socioambientales, para lo cual es necesario un fuerte contingente de información oficial de parte de autoridades e instituciones que responda a la desconfianza y a la percepción negativa, fomentando confianza y compromiso por parte del Estado.

Actualmente el apoyo a la gestión Gubernamental en territorio se vio afectada puesto que en las últimas elecciones las autoridades seccionales en su mayoría pertenecen a otras bancadas políticas contrarias al partido de gobierno, esto dificulta mantener un diálogo abierto con las instancias de Gobierno que permita consensos y acuerdos. Por otro lado la

⁹ Desde septiembre de 2013: Gobierno de las Nacionalidades Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOAÉ).

gestión del Gobernador de la Provincia y de varias autoridades dependientes del Gobierno central no refleja un interés de buscar el bienestar general de la ciudadanía, que busque intensificar la participación ciudadana en la construcción de proyectos de desarrollo social.

2.1.3 Situación Ambiental

Previo a la implementación de del proceso de Consulta Previa el Estado a través de la Secretaría de Hidrocarburos realizó un “Diagnóstico Socioambiental” con el objetivo de establecer una valoración de las condiciones del medio ambiente, identifica zonas de vulnerabilidad, tales como: áreas protegidas, bosques, reservas naturales, entre otras. Este diagnóstico según explica la Secretaría buscaba identificar los impactos existentes al medio ambiente por las actividades extractivas en general, así como las afectaciones generadas por la presencia de zonas pobladas u otros factores articulados a procesos de desarrollo humano en el territorio, este estudio según la Secretaría de Hidrocarburos responde a la necesidad de tener una línea base que permita al Gobierno conocer el estado de situación del bloque previa a asignar o adjudicar el bloque, y que en el eventual caso de desarrollar actividad petrolera, no se adjudiquen impactos ambientales y sociales a esta actividad.

El referido documento también determina que las principales causas del deterioro ambiental en el área del bloque 28, son la deforestación a causa del avance de la frontera agropecuaria y la tala ilegal de madera y la principal causa de contaminación es hacia los cuerpos hídricos, son las aguas negras provenientes de las redes de alcantarillado y las relacionadas con actividades agrícolas que se descargan directamente a los ríos.

De la información recabada, anota el informe ejecutivo del “diagnóstico socio ambiental” en décadas anteriores, hubo una limitada actividad hidrocarburífera, prácticamente han sido eliminadas por los procesos naturales de regeneración y sucesión biológica en unos casos y por la acción del hombre en su proceso de utilización del suelo.

Las pocas pruebas reportadas se dan a través de testimonios de pobladores adultos mayores y la información compilada de instituciones del Estado que guardaban parte de ésta información de manera física se deduce que no existe ningún tipo de contaminación relevante generada por estas actividades en su momento, por tanto no se evidencia un pasivo ambiental evidente.

El Ministerio del Ambiente administra y controla los sistemas de áreas protegidas que constituyen la base de los programas de conservación de la biodiversidad y su eficiencia es la medida en la que un país o región protege sus recursos¹⁰; el monitoreo, manejo y protección de áreas naturales a nivel regional han sido considerados los mecanismos más eficientes para la protección de la biodiversidad.

El Estado según la nueva política hidrocarburífera, busca garantizar el desarrollo sustentable y la conservación de la diversidad biológica y cultural, reordenar la actividad petrolera de forma eficiente y con altos estándares ambientales, esta política tiene fundamento socio-ambiental y según los discursos de los representantes de las instituciones que participan en los mecanismos de Consulta Previa es condición para asegurar la sostenibilidad del sector hidrocarburífero.

La territorialidad para los pueblos indígenas tiene mucha importancia, se lo considera como el espacio necesario para sustentar su desarrollo como pueblo y no como propiedad privada de manejo exclusivo y reclaman justicia territorial de garantía de derechos, donde puedan desarrollar sus actividades culturales, su forma de organización social y organización, por ello han requerido como un proceso estratégico la Consulta Previa, que garanticen prácticas apropiada explotación de recursos con una activa participación y equitativa distribución de los beneficios .

2.1.4 Situación Económica

La ciudad del Puyo es el principal centro poblado del Bloque 28, constituye el principal centro comercial más importante y que dispone de todos los servicios básicos, donde se desarrolla una interesante actividad turística, es una ciudad que ha crecido exponencialmente.

La provincia cuenta con un aeropuerto denominado “Río Amazonas” en la parroquia Shell, que es la parroquia más grande del cantón Pastaza. Shell se convierte en un sitio

¹⁰ Los criterios usados para identificar las áreas críticas para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador son: biodiversidad, nivel de protección brindado por el SNAP, nivel de remanencia ecosistémica, presión humana y diversidad ecosistémica.

estratégico para actividades militares, petroleras, transporte aéreo misionero, comercial y de servicio de transporte para las comunidades del interior de la provincia y para todas las instituciones públicas y privadas que ingresan a los territorios indígenas.

La agricultura y ganadería representan las principales actividades económicas desarrolladas por los habitantes del Bloque 28, corresponden al 54,13% del total, ésta genera recursos y fuentes de empleo en el área. Además, podemos mencionar otras actividades como la administración pública y el comercio.

La mayor prevalencia de actividades productivas actualmente está centrado en la agricultura y ganadería, al ser mayoritariamente rural, el área ganadera ocupa el 6.53%, mientras que las áreas ganaderas y cultivos de ciclo corto para alimentación humana y animal ocupa el 37.37%.

Tabla No. 6: Uso del suelo en el Bloque 28

Tipo	Porcentaje	Área Km²
Área ganadera	6.95	121.89
Áreas ganaderas y cultivos de ciclo corto	37.37	704.34
Bosque intervenido	18.45	323.56
Bosque natural	22.16	388.75
Cultivos indiferenciados	4.84	84.94
Cultivos de ciclo corto	7.45	130.72
Pasto cultivado y natural	0.57	10.14
Vegetación arbustiva	2.00	35.14
Zona urbana	0.71	12.52

Fuente: Imagen Satelital del USGS (Servicio Geológico de Estados Unidos 2009 – 2012) y PRAS (2009)

Elaborado por: Gestión de interpretación de imágenes Calidad Ambiental Cía. Ltda.- Secretaría de Hidrocarburos, Enero – Febrero de 2012.

Los indicadores de participación laboral, poco más del 40% de la población de este bloque pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que, en relación con la población de edad de trabajar (PET), la PEA supera la mitad de este grupo con casi el 5%. Índices que nos indica que la población tiene fuentes de trabajo u ocupación, conforme se representa en la siguiente tabla de tasa laboral:

Tabla No. 7: Empleo

Indicador	Valor %
Tasa bruta de participación laboral	40.30
Tasa global de participación laboral	54.73

Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

El nivel de ocupación de la población del bloque 28, se relaciona a actividades principalmente de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, debido a que la mayoría de la población vive en sus propios terrenos y los hacen producir para solventar las necesidades de alimentación, en los cantones Santa Clara y Canelos prevalecen las actividades agropecuarias.

La ocupación en actividades administrativas públicas y defensa, se presentan en un 11,46% en las zonas de estudios, pero tuvo mayor presencia en el cantón mera (26%), actividades ligadas a la gestión política y estatal, principalmente en las cabeceras cantonales o en poblaciones más grandes.

Otras actividades u ocupación en construcción, comercio, manufactura y enseñanza se presentan en un 4%, y otras servicios domésticos, jornaleros, de transporte, alojamiento y comida son bajas, existe una limitada actividad enfocada a la creación de artesanías y a sus tradiciones, las comunidades son netamente rurales y viven bajo condiciones naturales.

De los datos arrojados en el diagnóstico Socioambiental y basado en información secundaria se encuentra que un 73.76% de los hogares del bloque cuentan con vivienda propia, pero la gran mayoría se encuentran en condiciones precarias. Aproximadamente la mitad de la población accede al servicio de alcantarillado, la otra mitad no cuenta con este servicio y utilizan letrinas o pozos sépticos. Un 38.4%, utiliza el servicio de eliminación de basura y un 79% tiene acceso al servicio de energía eléctrica Apenas un 20% tienen

acceso a servicios telefónico, que está limitado a los poblados centrales y en algunos lugares se han instalado infocentros comunitarios¹¹.

En cuanto a la Educación, quienes han tenido acceso a la educación y han culminado la educación básica completa representa el 42%, por tanto más de la mitad no ha estudiado el nivel básico y el 27% corresponde a los habitantes del bloque 28 que cursaron el nivel secundario, es decir que solamente el 15 % de los habitantes que estudiaron la primaria accedieron a la educación secundaria.

El porcentaje de analfabetismo llega al 10%, es decir de cada 10 personas una es analfabeta, pero a pesar de ello, es la tasa más baja que hay en la región, esto se debe posiblemente a las facilidades de acceso a los centros educativos a la mayoría de comunidades del bloque por su ubicación central.

Con relación a la salud, uno de los problemas más recurrente en la región es la desnutrición infantil y de madres embarazadas. Las evacuaciones a los ríos de desechos sólidos y aguas residuales se han convertido en un foco latente de enfermedades que afectan principalmente a la población infantil que son más susceptibles a infecciones por bacterias y virus.

De acuerdo al estudio la incidencia de la pobreza por NBI es de 85,61%, la mayoría de la población vive en pobreza, mientras un 36% vive en pobreza extrema, debido a la falta de acceso a los servicios básicos, educación limitada y las actividades agropecuarias están dirigidas al sustento diario. La siguiente tabla presenta los porcentajes de incidencia de pobreza para el bloque 28.

Tabla No. 8: Pobreza

Indicador	%
Incidencia de pobreza por NBI	85.61
Incidencia de la extrema pobreza por NBI	35.95

Fuente: INEC, Censo 2010.

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

¹¹INEC, Censo 2010. Procesamiento Calidad Ambiental Cía. Ltda. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

En varias localidades del Bloque se desarrollan actividades de Turismo de Naturaleza y Ecoturismo, Turismo Comunitario, Cultural y Aventura; se registraron 71 atractivos turísticos importantes para el área de estudio es decir, Sitios Naturales (52%) y Manifestaciones Culturales (48%), siendo sus principales atractivos turísticos: Cascadas: El Triunfo, Hola Vida, Río Puyo, Centro Etnoturístico Indichuris, Altos del Pastaza y distintos sitios recreacionales como balnearios y Zoocriaderos.

2.1.5 Situación Sociocultural

El Bloque se encuentra casi en su totalidad sobre territorio Kichwa Amazónico, que al igual que otras nacionalidades comparten una historia, tradiciones y cultura muy parecida, sin embargo cada una tiene sus propias particularidades, sin embargo han existido procesos de desplazamiento y aculturación al cual fueron sometidos debido a la colonización, así como por la adopción de políticas neoliberales de los gobiernos de turno.

Ancestralmente se han comunicado a través de un idioma denominado Runa Shimi que traducido significa lengua de la gente; actualmente su segunda lengua es el castellano que sirve para la comunicación con la comunidad blanco mestiza. Su organización ancestral fue a través de “ayllus” que son grupos de residencia basados en el parentesco, y cada grupo local de parentesco tenía una autoridad política y ritual llamado “yachak”¹².

La estructura socio-político cultural sigue siendo el Ayllu, la unión de Ayllus conforman muntum, estos conjuntos se reúnen a través de asambleas comunitarias para tomar decisiones de forma consensuada y el trabajo se realiza a través de mingas bajo un principio de reciprocidad, redistribución e intercambio de bienes y servicios entre las familias y las comunidades, proceso llamado “randi – randi”.

Las directivas de las asociaciones Kichwas es nombrada cada año mediante una Asamblea General que es la máxima autoridad de las comunas, centros, asociaciones y federaciones y están conformadas por Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Síndico

De la información obtenida en la Secretaría de Hidrocarburos sobre estado de situación sociocultural, en el ámbito de los procesos de Consulta Previa, Libre e Informada, se

¹² CODENPE – SIDEMPE – SIISE. <http://www.dineib.gob.ec>.

consideró de suma importancia entender de forma integral la realidad social y cultural. Considerando criterios relacionados a la existencia de áreas de concentración demográfica o unidades pobladas, características de la población por género y edades, movimientos o flujos migratorios, grupos por autodefinición según su pertenecía cultural.

2.2 Descripción del Procesos de Consultas Previa en la Ronda Suroriente

La Secretaría de Hidrocarburos inició el proceso de relacionamiento comunitario en territorio, en el segundo semestre del 2011, es decir una vez consolidada la nueva política petrolera y renegociados los contratos bajo la modalidad de prestación de servicios e incorporando el nuevo modelo de gestión.

Las acciones ejecutadas en los cinco meses del año 2011 por los equipos político territoriales, se basan en un análisis técnico, político, socio ambiental, socio económico y cultural, mediante la identificación y localización de los elementos y dinámicas locales.

Esta identificación permitió la generación de estrategias de prevención de conflictos, considerando tácticas democráticas de diálogo, información y comunicación de las ventajas que tiene el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, para generar las mejores condiciones de un desarrollo sustentable en las áreas de influencia y que permitan alcanzar acuerdos y mantener relaciones, para la licitación de los bloques.

Posteriormente, en el año 2012 se realizó el Diagnostico Socioambiental ajustado a las directrices técnicas y aprobación del Ministerio del Ambiente este proceso de investigación involucro las fases de planificación, gestión de campo y sistematización de información a fin de identificar la existencia de pasivos ambientales producto de actividades Hidrocarburiíferas anteriores, caracterización de la región con énfasis en aspectos sociales tales como: identificación, caracterización, posición y percepción de actores sociales relevantes, crecimiento poblacional, tenencia de la tierra, economía, aspectos productivos, uso de suelo, infraestructura, servicios básicos, vialidad y turismo. De similar relevancia, este estudio contiene información del diagnóstico biótico y físico, determinando áreas de interés y sensibilidad biótica.

El alcance técnico, político y socio ambiental incluye la generación de informes donde se realizó la identificación y localización de las dinámicas socio políticas en territorio a fin de establecer medidas de prevención de conflictos en temas; sociales, políticos, ambientales y culturales, que a posterior pudieran interferir en la aplicación de los proyectos hidrocarburíferos.

Para obtener mejores resultados en la gestión comunitaria la Secretaría de Hidrocarburos incorporó a su equipo técnico, a pobladores de las nacionalidades indígenas y colonas que habitan las áreas de influencia del proyecto, por ser propios de la zona y están relacionados a su dinámica sociopolítica; mismos que han sido capacitados sobre proyectos estratégicos hidrocarburíferos, competencias institucionales, derechos ciudadanos y derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, incluyendo aspectos legales, técnicos, de uso de herramientas para levantamiento y caracterización de información de campo, así como la definición de estrategias de intervención, coordinación interinstitucional y gestión de socialización en las comunidades.



Fotografía No.1: Socialización del proyecto hidrocarburífero en las comunidades

Fuente: Autor

2.2.1. Convocatoria

Para garantizar la participación de la ciudadanía, es fundamental reconocer el régimen comunal de gobierno y la territorialidad y sus derechos consuetudinarios establecidos en las normativas e instrumentos internacionales, que involucren espacios importantes en la toma de decisiones.

Los mecanismos de convocatoria es fundamental en un proceso de participación, considerando que se tratan de personas que comparten identidad e intereses afines y están ligadas por aspiraciones e historias comunes, por ello es importante coordinarlas con voceros que gocen de legitimidad con el objetivo de que la población tenga acceso a la información en torno al proyecto y a la eventual actividad hidrocarburífera, La normativa que regula este proceso dispone que se use datos específicos del proceso de Consulta Previa, libre e informada. Utilizar medios de comunicación institucionales, virtuales, radiales, escritos, televisivos y comunitarios / alternativos como: emisoras radiales, prensa escrita, oficios y perifoneo ambulante. Tomando en cuenta su nivel de cobertura, audiencias, idioma, espacio y tiempo.¹³

La entidad convocante realizó varias invitaciones dirigidas a las autoridades locales, dirigentes de comunidades y asociaciones localizadas en el área de influencia, para que participen en los mecanismos de consulta ciudadana como: apertura de Oficinas de Consulta Permanente, Audiencias Públicas, Oficinas de Consulta Itinerante, Asambleas Generales de Retroalimentación y cierre de Oficinas de Consulta Permanente.

Estos son mecanismos de participación que se adaptan a las condiciones y necesidades de informar a las poblaciones. Las oficinas de Consulta permanentes se instalan en sitios de alto flujo de personas como Juntas Parroquiales, escuelas, casas comunales, tiendas de abasto, etc. La persona que informa del proyecto es un socio de la comunidad, a quien se le capacita previamente y es el encargado de informar, registrar y recolectar los criterios, comentarios y sugerencias de los asistentes. Una vez transcurridos 30 días se procede al cierre oficial de esta oficina.

Las audiencias públicas son las que buscan la mayor participación, se realizan en canchas cubiertas, casas comunales, coliseos, escuelas o colegios, etc. Constituyen los mecanismos de más alta asistencia y participación.

¹³ Artículo 11.- Convocatoria a la Consulta.- La consulta previa libre e informada será convocada por la Secretaría de Hidrocarburos, para tal efecto la convocatoria incluirá un extracto que resume las características de la actividad, así como, el lugar, fecha, hora y metodología a seguir en el mecanismo de participación.

Las oficinas de consulta itinerante consiste en organizar un grupo técnico multidisciplinario que recorra las comunidades y lleve información una a una, considerando las distancias y dificultades de movilización de sus habitantes.

Las Asambleas Generales de Retroalimentación son mecanismos en los cuales la participación comunitaria se basa en trabajos grupales de miembros de las comunidades que discuten cuatro temas fundamentales:

AMBIENTAL: prevención, mitigación, control, seguimiento, proyectos socio-bosque, frontera agrícola y biodiversidad.

SOCIAL: Conflictos de tierras, movilidad (accesos) identidad (autodefinición) integración, organización social (fortalecimiento) inclusión de jóvenes y mujeres.

GOBERNANZA: Leyes, normas, principios, contratos petroleros y procesos de licitación o asignación de áreas o bloques.

ECONÓMICO: Redistribución de recursos, compensaciones e indemnizaciones, economías locales, necesidades básicas insatisfechas y desarrollo de nichos de mercado.

En estos espacios se busca que sean conformados por grupos de adultos, mujeres, jóvenes, líderes locales que participen activamente en discutir cada uno de los temas de interés y al final de la discusión hagan un resumen de los temas tratados para ser discutidos con los miembros de los otros grupos.

En lo local, el medio de convocatoria es el perifoneo en las parroquias y comunidades correspondientes al área de influencia, aquella de difícil acceso a medios de comunicación tradicionales, previo a instalar los diferentes mecanismos de consulta, acompañado de la difusión a través de material impreso, con información general, en los idiomas correspondientes a cada nacionalidad, con el fin de garantizar que la información llegue en su propio idioma.

Según (Egg, 2005) los elementos estructurales más importantes son: el territorio, la población, los recursos y las formas de intervención. De ahí la importancia de delimitar el alcance que se da a los métodos de intervención social, se debe seleccionar aspectos o factores que interesan, con significado y alcance del desarrollo de la comunidad considerando el territorio, la población, los recursos y las formas de intervención, relaciones y lazos comunes dan una identificación colectiva (sentido o conciencia de pertenencia).

Así mismo cabe referir que varios autores coinciden en la definición tales como (Chavis y Newbrough, 1989; Gualiani, García y Wiesenfeld, 1994; Sánchez, 2000) que la comunidad supone relaciones, interacciones tanto de hacer, como conocer y de sentir, por el hecho de compartir esos aspectos comunes que trabajan todos los componentes de ese grupo con una sola identidad social y como decía Heller en 1988, la necesidad de enfocar la comunidad como “sentimiento” y no la comunidad como “escena o lugar”.

Al trabajo comunitario no le interesa el sitio donde está la comunidad, sino los principios psicosociales de opresión, de transformación y de liberación que se dan en las personas que por convivir en un cierto contexto, con características y condiciones específicas que desean hacer cambios.

2.2.2 Implementación de los Mecanismos de Consulta Previa.

Conforme al mandato constitucional y la Ley de Participación Ciudadana, los mecanismos de consulta constituyen un espacio para que la ciudadanía se informe y delibere democráticamente, sobre asuntos de interés público.

En ese contexto, para la ejecución efectiva de la consulta previa, libre e informada, se tomaron en cuenta cuatro mecanismos, que contribuyeron a lograr una mayor cobertura y adaptabilidad a las dinámicas sociales de las unidades territoriales consultadas y se contó con un equipo de facilitación del proceso, conformado por un supervisor del Ministerio de Recursos No Renovables, un promotor de la Secretaría de Hidrocarburos y un técnico coadyuvante del Ministerio del Ambiente.

El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, actual Ministerio de Hidrocarburos, de acuerdo al Artículo 8 del Decreto 1247, designa un funcionario quien en calidad de supervisor del proceso, tendrá la responsabilidad de registrar el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden a las partes en el procedimiento, el Supervisor elabora un informe y de ser el caso registrara los incumplimientos producidos.

Por otro lado el Ministerio del ambiente designa un técnico que en calidad de coadyuvante acompaña el proceso, y es el responsable de socializar los trámites

administrativos y técnicos que debe cumplir la operadora en caso que el proyecto se implemente en el territorio.



Fotografía No.2: Socialización del Proyecto con representantes de las nacionalidades

Fuente: Autor

2.2.2.1 Apertura de Oficinas de Consulta Permanente

Las Oficinas de Consulta Permanente constituyen la instalación de un espacio físico dotado de material informativo relacionado al proyecto, ubicación, fases, aspectos legales, alcance, ámbito, que brinden información a las comunidades sobre el proceso de consulta previa. Que estuvieron atendidos por promotores comunitarios debidamente capacitados para responder las inquietudes de los participantes y registrar sus comentarios o preguntas, conforme lo establece el artículo 15 del Decreto 1247;

“Información del plan o programa.- La Secretaria de Hidrocarburos mediante su oficina de consulta, deberá poner a disposición de la ciudadanía inmersa en la consulta previa, al menos la siguiente información:

1. El objeto de la consulta;
2. La descripción general del proceso, en forma didáctica y apropiada;
3. La determinación de los límites geográficos de las áreas o bloques del proceso;
4. La determinación geográfica exacta del área de influencia directa de la licitación;

5. Una descripción completa y didáctica de la actividad hidrocarburífera que pueda desarrollarse una vez licitadas o contratadas las áreas correspondientes
6. Información sobre temas socio ambientales
7. Beneficios comunitarios provenientes de la actividad petrolera y,
8. Debe proveerse información sobre los beneficios provenientes de programas y proyectos de desarrollo social a los cuales podrán acceder las comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas consultadas.”

Las oficinas estuvieron ubicadas en las cabeceras cantonales y parroquiales, en las comunidades o sitios de concurrencia masiva y de fácil acceso para los habitantes de este espacio territorial. Tuvieron un período de atención aproximado de 27 a 30 días.

2.2.2.2 Audiencias Públicas

La finalidad de las Audiencias Públicas es entregar información veraz y oportuna sobre detalles del proyecto propuesto. En ellas participan actores tanto locales, como regionales en diferentes niveles de gobierno, así como: Prefecto, Alcalde, Presidentes de Juntas Parroquiales, Presidentes de comunidades, Presidentes de Nacionalidades, líderes comunitarios, representantes de organizaciones sociales y ciudadanía en general. En este espacio, la ciudadanía puede observar, señalar, proponer y posicionar su pensamiento sobre el proyecto en cuestión.

Este mecanismo de dialogo será mediado por un facilitador socio-ambiental previamente calificado por la Autoridad Ambiental Competente, asignado para el proceso, quien deberá sistematizar cada una de las intervenciones, informes que formaran parte del expediente final del proceso.

2.2.2.3 Oficina de Consulta Itinerante

Las Oficinas de Consulta Itinerante, tienen como objetivo principal, vencer aquellos obstáculos que impidan a la ciudadanía, acceder a la información de manera oportuna, fundamentalmente porque se encuentran ubicados en sectores marginados y de difícil acceso.

Este mecanismo se ejecuta por medio de un equipo interinstitucional, que lleva la misma información que contienen los otros mecanismos, así como recoge las observaciones y opiniones respecto del proyecto, por tanto sus observaciones serán sometidos al mismo análisis de los observaciones de otros mecanismos, sin discriminación alguna¹⁴.

2.2.2.4 Asambleas Generales de Retroalimentación

El objetivo de las Asambleas Generales de Retroalimentación es despejar las interrogantes de la población respecto a los temas centrales de la consulta previa (temas ambientales, sociales, de gobernanza y económicos), mediante mesas focales. Dentro de estos espacios se analizan, de manera definitiva, las interrogantes de la ciudadanía para llegar a consensos. El desarrollo de la actividad permite el análisis de propuestas específicas en torno al cuidado ambiental (riesgos y oportunidades), técnicas a utilizarse en las operaciones hidrocarburíferas, normas y leyes que rigen la regularización ambiental, beneficios económicos, deberes y derechos de la población, conservación de culturas y cosmovisiones.

Finalmente un integrante de cada mesa expone el resultado del análisis de un determinado tema a la audiencia para someterle a la discusión de la asamblea general que permitirá llegar a un consenso.

2.2.3. Firmas de actas compromiso entre el Estado y las Comunidades.

Una vez concluido el proceso de Consulta Previa, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ejecutivo 1247 que estipula “(...) al final del proceso de consulta previa al que hace referencia este reglamento, podrán quedar establecidos formalmente acuerdos y consensos a los que han llegado los sujetos del proceso (...)”, para lo cual se suscribirán Actas de compromiso de los acuerdos para la inversión social bajo las líneas de acción del Plan Nacional del Buen Vivir, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Local, Planes de Vida. (Anexo 2)

¹⁴ Art.17 Los criterios vertidos de la consulta previa, de ser técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes, serán considerados en la toma de decisiones de los planes y programas e incorporados en los instrumentos correspondientes.

La suscripción de actas de compromiso se estableció en función de lograr que los ejes de intervención comunitaria se articulen a las políticas, planes y programas tendientes a erradicar la pobreza en las comunidades, se pretende construir proyectos enfocados a realizar obras de inversión construidas en conjunto en base a sus propias necesidades o problemas que crean un sentido de grupo íntimamente ligado a una identidad comunitaria de solidaridad seguridad y confianza.

Una vez concluido el proceso de consulta, la Secretaría de Hidrocarburos comprometió recursos que provendrían de un fondo de compensación que la empresa a la que se asigne o adjudique el bloque destine, para que el Estado destine a obras de desarrollo social en el momento que se suscriba el contrato de prestación de servicios¹⁵.

De acuerdo al Representante del MICSE [...] en principio el gobierno al igual que otros gobiernos de América Latina, ha hecho esfuerzos importantes para que la consulta previa se constituya en un espacio de construcción de política pública, anteriormente las empresas se veían en la necesidad de acudir a procesos de negociación con las comunidades lo que generó una relación de desconfianza de clientelismo y de conflicto [...]. En base a un ordenamiento interno de los roles del Estado, la empresa se pudo estructurar la creación de una empresa pública que estaba destinada a crear una relación con las comunidades y establecer una priorización de proyectos en áreas de influencia de los proyectos hidrocarburíferos, esta práctica ha sido una experiencia nueva para el estado que ha permitido generar proyectos de inversión, vinculando a otras entidades relacionada a la planificación y desarrollo incorporando a los comunidades y juntos incorporar programas eficaces y eficientes tendientes a suplir las necesidades reales de las comunidades y permitan que se originen en las comunidades una oportunidad de desarrollo[...].

La intención es que las comunidades tengan el apoyo y acompañamiento para lograr suplir las necesidades básicas, hay que recalcar que la planificación del estado ha sufrido cambios importantes en la definición de objetivos relacionados al desarrollo orientado a políticas de planificación para reducir la pobreza, vinculados a los objetivos del milenio establecidos por el banco mundial.

Se realizaron acercamientos con los presidentes de 14 Gobiernos Autónomos Parroquiales y con una organización social de la nacionalidad Kichwa, los cuales en una

¹⁵ Este Contrato tiene por objeto la prestación de servicios a la Secretaría por parte de la Contratista, con sus propios recursos y a su solo riesgo, para la exploración (exploración adicional) y explotación de hidrocarburos, incluyendo Petróleo Crudo, en el Área del Contrato, de conformidad con los términos y condiciones estipulados en este Contrato, y los establecidos en la Ley Aplicable.

muestra de confianza accedieron a suscribir los acuerdos de compromiso con la siguiente distribución:

Tabla No.9: Actas de compromiso con los GAD's Parroquiales del Bloque 28 y la Comuna Kichwa San Jacinto con los respectivos montos.

BLOQUE	ORGANIZACIÓN	MONTO ASIGNADO (\$)
28	GADPR TALAG	200.000,00
	GADPR SAN JOSÉ	200.000,00
	GADPR FÁTIMA	325.000,00
	GADPR TNT HUGO ORTIZ	325.000,00
	GADPR TARQUI	300.000,00
	GADPR MADRE TIERRA	400.000,00
	GADPR EL TRIUNFO	600.000,00
	GADPR 10 DE AGOSTO	325.000,00
	GADPR VERACRUZ	500.000,00
	GADPR POMONA	200.000,00
	GADPR CANELOS	1.000.000,00
	GADPR SHELL	200.000,00
	GADPR SIMÓN BOLIVAR	100.000,00
	COMUNA SAN JACINTO	1.200.000,00
GADPR CURARAY	125.000,00	

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos

Elaborado por: Dirección de Seguimiento social y ambiental. – Secretaría de Hidrocarburos, enero – febrero de 2012.

El compromiso de inversión asumida total para el Bloque 28 es de 6´000.000,00 (seis millones de dólares), para lo cual considerando que el Consorcio conformado por Petroamazonas EP, la Empresa Nacional de Petróleos de Chile ENAP - Sipec de Chile y Belorusneft de Bielorrusia, a través de diferentes organismos competentes contempla realizar una pre inversión de proyectos de desarrollo social, que fueron suscritos por la Secretaría de Hidrocarburos.

CAPITULO III

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1 Determinación de las categorías de expresión de la ciudadanía de las comunidades del área de influencia.

La perspectiva de desarrollo local es el resultado de la voluntad de los actores sociales, políticos y económicos de intervenir de manera activa en procesos de desarrollo a implementar en sus territorios, que influyan en la reconversión de los recursos en su propio beneficio. Esta visión multidisciplinaria involucra los componentes sociales, políticos y fundamentalmente territoriales. “Los emprendimientos económicos no pueden florecer en un desierto social”, plantea Vachon¹⁶

La Constitución aprobada en 2008 sentó las bases para la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el Estado. Esta nueva relación, como vimos en la revisión normativa relacionada a la participación ciudadana en los proyectos hidrocarburíferos, se caracteriza por reconocer a los ciudadanos el derecho para participar activamente en la toma de decisiones, sobre todo los asuntos públicos. Los mecanismos planteados para asegurar esta participación son varios, pero el fundamento central en esta nueva relación es que el Estado no actúe unilateralmente en la determinación de las prioridades sociales a pesar de su papel central como planificador o regulador.

Es importante analizar que para fomentar el desarrollo nacional a costa de afectaciones locales a las formas de vida y a proyectos alternativos, se ha generado una larga lista de conflictos ambientales en el país por el acceso a recursos. La planificación se convierte en el cuello de botella de las opciones actuales sobre participación para la gestión de los recursos naturales que se discuten en el país.

El término consulta previa en la definición de instancias de participación, genera dudas de la capacidad que podrán tener estos espacios para la construcción conjunta de agendas entre la sociedad y el Estado, desde la sociedad civil no se está planteando que en estas instancias sea solamente la sociedad la que decide y el Estado el que ejecute o valide los procesos. Por el contrario, el tema de la participación vinculante que se demanda, tiene mucho más que ver con la capacidad de que las instancias de participación sirvan para

¹⁶ Cito esta frase pronunciada frecuentemente por Bernard Vachon. Pour le point de vu de cet auteur, voir Vachon et Coallier (1993).

crear consensos, dirimir conflictos y establecer acuerdos que viabilicen la construcción de una política pública de desarrollo y equidad que eviten que las decisiones del Estado impongan criterios de planificación sobre la sociedad limitando sus derechos.

La participación ciudadana está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro Estado. La posición que destaca Aguilar (1992) refuerza lo anterior ya que sostiene que la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, mientras más públicos sean los actos del Estado será más legítimo.

El modelo de gestión planteado en base a procesos participativos implica que de manera previa se genere espacios de planificación, participación, comunicación, información e interacción con las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de esta manera se ha pretendido democratizar el acceso a la información, el uso de la palabra, la escucha activa e involucramiento en el proceso, con el tiempo necesario para que los pueblos interesados puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisiones interna, y participen efectivamente en el proceso.

Las instituciones del Estado ecuatoriano con la debida antelación viene insertándose en las comunidades del Bloque, con los diferentes actores locales y comunidades de base, con el fin de mantener un clima de confianza mutua y crear espacios legítimos de gobernabilidad y diálogo sin embargo, al parecer este esfuerzo no es suficiente; hay varios actores fundamentalmente opositores al gobierno difunden mensajes contrarios al discurso de las instancias gubernamentales que generan desconfianza.

De manera previa los funcionarios del Estado han planificado acercamientos con representantes indígenas, autoridades locales, dirigencias, consejos de gobierno y comunidades de base, para coordinar los procedimientos de consulta a ser implementados, con la debida independencia de las posiciones, argumentos, criterios a favor o en contra, a ser manifestados y expuestos dentro del proceso como tal.

Los procesos de Consulta Previa realizados en el país, buscan ser la puesta en práctica de procesos transparentes, formales y sistemáticos conforme lo establecen los principios internacionales relativos a la consulta a los pueblos indígenas, y constituirse en un instrumento fundamental que salvaguarda la seguridad jurídica y gobernabilidad de la gestión de la política pública.

La consulta previa, conforme al Decreto Ejecutivo 1247 se llevó a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada, y no posterior a la adjudicación o asignación del bloque 28; en tal sentido, estos proceso se lo ha realizado en las primeras etapas del plan o programa a ser desarrollado en el suroriente ecuatoriano, sin tener certeza de la efectiva adjudicación y futura operación de los bloques que formaron parte esta ronda de licitación, que se inscribe como un proceso de promoción de inversiones para la fase de exploración de hidrocarburos¹⁷.

“[...] el gobierno estaba preparado de antemano para socializar, proponer la participación de los ciudadanos, a partir del 2002 se preparó a partir de que el pueblo Sarayacu reclamó su derecho. ...[...] los gobiernos anteriores sabían del Derecho a la consulta previa y no lo aplicaron por que vivíamos un momento político diferente. En el 2010 ante la reforma de la Ley de Hidrocarburos se tuvo la visita del comisionado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacia Sarayaku y Jatun Molino, ante lo cual se Decreta el Reglamento de Consulta previa. Como servidores públicos debíamos informar y así se rompió una barrera que siempre existió entre el Estado y las comunidades mediante un instrumento fundamental que es el idioma, prácticas culturales y el hecho de no invitarles a las ciudades, sino nosotros llegar a las comunidades a promover el derecho a participar de manera libre sin ofrecimientos de por medio, construimos participación, generamos opinión de diversa índole, inculcándoles la información para la toma de decisiones¹⁸.

El proceso de Consulta Previa, Libre e Informada en el bloque 28 cuenta con documentos de respaldo y testimonios del mismo. El Estado cuenta con los respaldos documentados del proceso, recordemos que la razón por la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor del pueblo de Sarayacu, debido a que el Estado ecuatoriano no pudo demostrar documentadamente haber consultado previamente a las comunidades.

Lo ideal es que la consulta haya servido para fundamentar la participación ciudadana en la implementación de un modelo económico incluyente a actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas de mercado, por otro lado lograr la igualdad, justicia social y a la interculturalidad. Según la Secretaría de Hidrocarburos el proceso de Consulta, se cumplió en concordancia con los principios constitucionales y estándares internacionales, en respeto de los principios de legitimidad y representatividad. Es decir, la consulta ha sido sistemática

¹⁷ Son los costos efectuados directamente por la Contratista o indirectamente, a través de sus Compañías Relacionadas, dentro o fuera del Ecuador, acordados con la Secretaría de Hidrocarburos, incluyendo los señalados en los Planes, Programas y Presupuestos Anuales y sus reformas, y contabilizados de acuerdo al Reglamento de Contabilidad, que son: (i) susceptibles de capitalización; y (ii) razonables y necesarios para explorar, descubrir, desarrollar, producir, obtener, transportar, mantener e incrementar la producción de Petróleo Crudo en el Área del Contrato.

¹⁸ Rubén Gualinga, Técnico Kichwa de la Secretaría de Hidrocarburos de la comunidad de Jatun Molino que participó como promotor del proceso de Consulta previa (agosto 2015).

y de interacción social permanente entre los diferentes niveles de gobierno y procesos internos de toma de decisiones.

Según Juan Carlos Ronquillo, técnico de Coordinación de gestión sociopolítica del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos¹⁹ [...] el Estado como promotor de proyectos estratégicos y signatario del convenio 169 de la OIT, tiene referencia en la construcción de política pública de Desarrollo Social a través de la consulta Previa, como un derecho de los pueblos indígenas. [...] Es necesario que las políticas de Estado consideren estos principios en un marco integral alrededor de los proyectos en lo ambiental, en lo social y en la planificación de desarrollo social.

Ante la pregunta realizada en sentido de que la Consulta previa ha sido considerada por ciertos líderes y representantes comunitarios como una oportunidad para negociar mas no como un proceso de diálogo nos comentó [...] En principio no había una referencia de estructurar una política pública que permita plantear una oportunidad de dialogar y construir unos principio de acuerdo con las comunidades; [...] si ha sido visto como un instrumento de negociación política más que un proceso de construcción de proyectos de desarrollo.²⁰

La Consulta Previa debió constituirse en una herramienta de exigibilidad de derechos, así como en un sustancial instrumento que fortalece la democracia y la participación de las comunidades, donde se deben concretar acuerdos y consensos referidos al direccionamiento de los impactos positivos, beneficios económicos y mitigación de los impactos ambientales de la actividad hidrocarburífera en territorio de las nacionalidades indígenas.

Geovanna Muñoz, subgerente social de Ecuador Estratégico, ante la pregunta: La inversión del Estado en proyectos de desarrollo social responde a una política pública construida con la sociedad contestó [...] Efectivamente responde a la política pública del gobierno nacional que en primera instancia a puesto en marcha procesos que incluyen la recuperación de la soberanía, la restitución de los derechos, la distribución equitativa de los recursos y la sostenibilidad de estos, la participación ciudadana de forma real, los procesos inclusivos y construidos en comunidad. En varios ámbitos se han dado procesos de dialogo con el objetivo de construir democracia y participación, fortalecer los caminos del desarrollo, el interés general y del Buen Vivir, es así como nacen los proyectos y éstos se sustentan en la política pública [...].

¹⁹ La Misión del MICSE es dirigir las políticas y acciones de las instituciones que integran los Sectores Estratégicos, para que mediante la ejecución coordinada, articulada y eficiente de planes, programas y proyectos sectoriales e intersectoriales, se propicie el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y se fomente la eficiencia en las instituciones.

²⁰ Juan Carlos Ronquillo, técnico de la Coordinación de gestión sociopolítica del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos- 2015.

Durante las diferentes fases de intervención del Estado, en términos socio-políticos y socio-ambientales, consideran que este proceso ha fomentado la participación e inclusión de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la toma de decisiones y estructuras institucionales del Estado, armonizando los principios constitucionales de derechos colectivos y de la naturaleza con la gestión de la política pública sectorial.

Conforme lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el proceso de consulta debe respetar y fortalecer libremente la identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales, formas de organización social y convivencia, de generación y ejercicio de autoridad en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; sin embargo, ante la alta presencia de colonos, se evidencia una debilidad de identidad, se han perdido las tradiciones y las formas propias de organización se ven influenciadas por la cultura occidental.

Las instituciones participantes en el proceso de Consulta, consideran que conforme lo establecido en los estándares internacionales, este proceso para el caso específico de la Ronda Suroriente, que incluyó el bloque 28, se lo realizó conforme las costumbres y tradiciones de las nacionalidades indígenas Shuar, Kichwa y Waorani, orientado a los métodos tradicionales y culturales en la toma de decisiones internas. Enmarcados en un re-significado conceptual y epistemológico del Estado-Nación. Estos cambios deben ser visualizados en un nuevo horizonte político que nos plantea la transformación de un estado monocultural²¹ a un estado plurinacional que aporte a la construcción de una sociedad intercultural tomando en cuenta que esto compromete transformación de estructuras, leyes, instituciones, formas de gobierno y maneras de construir y ejercer la autoridad en los distintos niveles de gobierno (Walsh, 2008).

En los procedimientos de participación es necesario tomar en cuenta la participación directa y permanente de miembros de las propias comunidades, que en calidad de interlocutores legítimos contribuyen a reducir la brecha comunicacional e idiomática mediante el uso de lengua nativa, operadores comunitarios deben constituirse en voceros de consulta y deben ser asignados por los propios representantes y sus mismas comunidades indígenas. Este elemento fortalece la democracia local, el vocero es un facilitador y mediador en el diálogo con la comunidad y el Estado, condición que hace que el proceso sea visto con transparencia y buena fe.

²¹ Monocultural, se refiere a la administración estatal que responden a una forma de gobernar y de ejercer el poder en las instancias de gobierno que tiene por jurisdicción la planificación y desarrollo del Estado desde una lógica racional y bajo los parámetros de una sola lengua, cosmovisión y filosofía que pertenecen a una cultura dominante. Este concepto y práctica son antagónicos de la Plurinacionalidad.

Un elemento importante en el proceso de participación es que se deben adaptar a las particularidades locales, costumbres, tradiciones, realizado a través de procedimientos apropiados y de una agenda ciudadana e intercultural que responde a los propios procesos internos de los pueblos indígenas y que fundamentalmente impulsen la formación ciudadana.

Por otro lado hay una alta conflictividad interna que interfiere en los procesos de planificación del Estado, los niveles de organización de las comunidades aun distan de los planteamientos definidos por el gobierno relacionado a desarrollo y necesidades básicas insatisfechas lo cual hace que el Estado aún tiene pendiente este ejercicio que promueva mayores capacidades organizativas en las comunidades ya que en algunos casos el estado no ha referenciado la condición actual de las comunidades en torno a su distribución territorial, a su población a su visión territorial y temas culturales, constituyéndose una barrera que no ha sido superada y que muchas veces no han constituido en poner fin a los problemas de los pueblos indígenas²².

La pregunta que nos planteamos es ¿efectivamente los mecanismos y procedimientos establecidos en la consulta respetaron y se ajustaron a principios de accesibilidad y cobertura comunicacional?, promovieron una mayor participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, tomando en cuenta limitaciones propias (tiempo, espacio geográfico, movilización, clima, condiciones inmateriales) y pluralidad de pertenencia territorial y geográfica.

Un elemento fundamental en la implementación del proceso es la consideración de la diversidad lingüística presente en los territorios indígenas, en tal sentido cada uno de los mecanismos aplicados desde la etapa de planificación, convocatoria y ejecución de la consulta se realizaron en plena consideración de sus propios medios y formas de comunicación social, y sobre todo fueron implementados, en sus propios idiomas (Shuar, Kichwa, y Waorani) orientados a fortalecer, desarrollar y preservar este esencial elemento que forma parte de su cultura y patrimonio.

Se hace necesario finalmente considerar que dentro de los distintos modelos sociales de producción y en especial el neoliberal, tradicionalmente se han construido bases sociales e ideológicas que fomentaron la desigualdad, mismas que se manifiestan en las asimetrías de las relaciones de poder, alimentando fuertemente la inequidad en el desempeño del rol de hombres y mujeres dentro de los diversos contextos sociales, así como en el libre ejercicio de sus derechos y acceso a participar de manera incluyente y

²² Juan Carlos Ronquillo, técnico de la coordinación de gestión sociopolítica del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos- 2015.

democrática en la sociedad. Por lo que el diálogo se convierte en el puente articulador de las relaciones sociales e interacciones de los diversos actores sociales, políticos, económicos, culturales.

Desde el punto de vista generacional, se procura develar el lugar en que la sociedad ha ubicado a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores dentro del escenario social, permitiendo desentrañar elementos -también contenidos en el modelo dominante de relaciones que dan cuenta de las diferentes formas de potenciar las capacidades de interrelación y diálogo de los diferentes actores como mecanismo de fortalecimiento de la estructura del Estado.

Tanto en el enfoque de género como en el generacional, no se trata solamente de comprender cómo se realiza la toma de decisiones dentro de los procesos de participación ciudadana, sino de intervenir para que estos procesos se basen en la garantía del ejercicio de los derechos que tienen las personas, sin perder de vista la diversidad etaria de las mismas y sus múltiples particularidades.

Finalmente el propósito de la Participación Ciudadana es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para lograrlo se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal, se entendería entonces que el Decreto Ejecutivo 1247²³ cubre ese propósito; sin embargo, cabe analizar lo referido por Cunill (1991), sobre la verdadera dimensión de participación ciudadana, según el referido autor, puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades.

En tal sentido, lo claro del proceso es que hubieron dos actores que participan es este proceso o diálogo, por un lado el Estado y por otro la sociedad civil conformada por las organizaciones y comunidades tanto indígenas como colonas en una relación tal vez clara o difusa en donde el ciudadano retoma asuntos de interés común expresadas de diferentes formas, ya sean de seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, modelando una nueva forma de abordar los problemas públicos.

La relación Estado-Comunidad se considera positiva, ya sea en constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la

²³ Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos.

expresión misma es expresión de un valor (Baño, 2004). Por lo tanto se considera positivo el proceso de Consulta Previa, que se desarrolle, impulse e incentive en el marco de un proceso de participación ciudadana independientemente que tenga avances significativos en la ejecución efectiva de proyectos de desarrollo social durante la ejecución del proyecto hidrocarburífero.

Cada intervención de los participantes a los diferentes mecanismos de consulta implementados, han sido clasificados y sistematizados en cuadros donde se describe la comunidad, el nombre de participante, una transcripción total del comentario, una interpretación técnica del comentario, líneas de acción y categoría de expresión.

Las categorías sobre las cuales se clasifican las intervenciones durante las oficinas de consulta permanente, audiencias públicas se clasificaron en: opinión, petición, pregunta, propuesta y sugerencia, esta clasificación respondió a una necesidad de sistematizar cada una de las intervenciones de los asistentes, y esto a su vez relacionar con documentos en los cuales el gobierno propone la implementación de proyectos de desarrollo social a ser financiados con recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera.

Las categorías de expresión durante las audiencias públicas también han sido sistematizados, los criterios de igual forma están en una tabla donde se describe la comunidad, nombre del participante, la transcripción total de lo manifestado por el participante, se ha categorizado en función de la intervención, categorizándoles si se trata de un criterio, observación o petición y estas a su vez se han clasificado en 4 variables: Ambiental, Social, Económico o Gobernanza.

A continuación vemos un cuadro resumen de los datos referentes a la fase de Consulta Previa, mecanismo, número, comunidades participantes, período de ejecución y número de participantes en cada uno, ejecutado en el bloque 28 en el año 2012.

Tabla No. 10: Eventos y Participantes del Proceso de Consulta Previa en el Bloque 28

EVENTO	NÚMERO DE OFICINAS	COMUNIDAD/PARROQUIA PARTICIPANTES	PERÍODO DE ATENCIÓN	NÚMERO DE PARTICIPANTES
Oficina Permanente	4	Santa Clara, Arosemena Tola, Veracruz y Canelos	29 días, Cantón Santa Clara 49 días.	73
Audiencias Públicas	4	Santa Clara, Arosemena Tola, Veracruz y Canelos	1 día por comunidad	506
Oficina Itinerante	41	Parroquias de: El Triunfo, Teniente. Hugo Ortiz, Fátima, Simón Bolívar, Tarqui, 10 de Agosto, San José Pomona, Madre Tierra, Shell, Cumandá, Canelos. En las Comunidades: El Vergel, Naranjal, San Eusebio, Chontoa, 22 de Noviembre, Tinguintza, La Merced, Puerto Canelos, Auca Puerto, Palimbe, Palati, Sarayacu, Puerto, Cuya, Jatun Puerto, Instituto Bilingüe Canelos, Flor de Tinguintza, San Juan de Piatúa, San Rafael, Chontayaku, Handiayacu, San Francisco de Llandia, Samasunchi, Ishcayacu, San Vicente (Km 44), Unidad Educativa Monseñor Antonio Cabri, Unidad Educativa Camilo Huatatoca, Unidad Educativa José Martí, Bajo Serena, Cotococha, Santana, Nueva Vida, Rio Chico.	1 días por comunidad, se abrieron dos oficinas diarias.	1044
Asambleas Generales de Retroalimentación	4	Santa Clara, Tálag, Teniente Hugo Ortiz, San Jacinto.	1 día por comunidad	182
Total				1.805

Fuente: Expediente de Consulta Previa - Ministerio De Recursos Naturales No Renovables 2012.

Elaborado por: Secretaría de Hidrocarburos.

3.2 Análisis de los resultados de las expresiones durante el proceso de Consulta previa, para la suscripción de actas de compromiso.

Iniciaré haciendo un análisis de expresiones de aceptación o rechazo al proceso de consulta previa, así como a los comentarios u opiniones dirigidas al gobierno, es común que las personas tengan muchas inquietudes respecto a un tema nuevo, más aun al tratarse de un proceso que genere mucha expectativa como es la actividad hidrocarburífera, obviamente, esto ligado a las políticas adoptadas por el gobierno en esta materia y a la confianza o desconfianza que ha generado su gestión.

Según el análisis que se hace en el expediente realizado por el Ministerio de Hidrocarburos, el 41% apoyan el proceso de Consulta Previa, sin embargo esta lectura puede tener un sesgo conceptual, el mecanismo consiste básicamente en que el Estado exponga el proyecto con sus beneficios y riesgos, la ciudadanía por su parte no conoce las instancias, mecanismos e instrumentos sobre los cuales sus expresiones efectivamente formen parte de las decisiones.

La consulta previa es un nivel del proceso de participación ciudadana, el expediente no proporciona información muy clara relacionada a su participación durante las fases de planificación, gestión y control peor aún entrar en un proceso de deliberación pública, no se concibe a la consulta previa como parte de un proceso, sino como un todo. Hasta este momento la ciudadanía no conoce cómo será su participación ni en la planificación si el proyecto se llegara a desarrollar peor en un proceso de control.

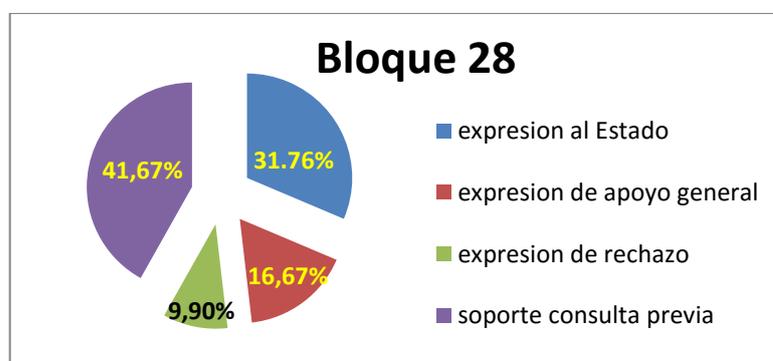


Gráfico No. 2: Expresiones de apoyo o rechazo durante el proceso de Consulta Previa. Bloque 28

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos, Expediente de Consulta Previa 2012, Bloque 28.

Elaborado por: Coordinación de Gestión Política – Ministerio de Hidrocarburos

Según el gráfico anterior el 41,67% del total de opiniones apoyan el proceso de consulta previa, considera que el gobierno valora su criterio, eso no significa que este a favor o en contra del desarrollo de actividades hidrocarburíferas; el 31,76% realiza algún comentario u opinión dirigido al Gobierno, por otra parte sumándose a las opiniones de apoyo en general tanto al Estado como al proceso se manifestó un 16,67% del total de opiniones y por último el 9,90% expresan rechazo al proceso de Consulta Previa, posiblemente consideran que el proceso tiene un carácter vinculante.

De mi análisis y en base a los resultados es posible que las expresiones a favor del proceso de consulta sea confundida con la gestión gubernamental, los participantes relacionan la inversión pública con la rentabilidad petrolera y hacen referencia a las obras de inversión pública sobre todo en carreteras que se evidencian en el país, al respecto claramente se manifestó un 16.67%.

Un interesante 31,76 % de las expresiones hacen un comentario o recomendación, en algunos casos reconoce la gestión pero considera que hay mucho por hacer, en otros casos si manifiesta su interés en sentirse parte del proceso, mediante un involucramiento directo de las comunidades.

Las expresiones de rechazo van ligadas al proceso de consulta como tal, se confunde este proceso con un proceso de consulta popular de carácter vinculante, donde se presume que la decisión final está en sus manos, se evidencia por otro lado un fuerte componente político radical a la gestión misma del Gobierno, asociado a una alta incidencia ambientalista y conservacionista.

En estas intervenciones se puede evidenciar la falta de confianza que el Estado tenga la suficiente verticalidad en el control social y ambiental para que las empresas petroleras puedan desarrollar actividades con la responsabilidad ambiental y social que se requiere; por otro lado, ante la falta de información de las regulaciones ambientales y directrices internacionales que se exigen a las empresas hidrocarburíferas, así como las regulaciones nacionales se mantiene en la memoria de la población la afectación que pudieran ocasionar las empresas en detrimento de la naturaleza.

Lo ideal es que efectivamente el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, se haya convertido en un espacio de diálogo en el que las organizaciones y población del área de influencia del Bloque, donde se haya expresado sus opiniones, realicen peticiones y formulen propuestas y sugerencias; estos criterios permitirían aportar a la planificación del

nuevo proyecto en caso de ser asignado o adjudicado el bloque considerando los criterios emitidos para que respondan a las condiciones y factores específicos de las áreas donde serán desarrollados.

Es interesante considerar que este proceso generó información importante y que según los ejecutores se entregó elementos a las instituciones del Estado para tener un nivel de conocimiento adecuado sobre la situación social, política, económica, cultural y ambiental de las áreas de influencia, que posibilite la territorialización de la política pública, como un mecanismo de distribución equitativo de los recursos.

Ante este hecho, en un diálogo con la Subgerente Social de Ecuador Estratégico, se le consultó ¿Cómo Ecuador Estratégico empresa Pública prioriza las Obras de desarrollo social, respondió: [...] El proceso de priorización incluye etapas de evaluación e involucra a actores como el Estado, autoridades locales, comunidades, entre otros. Existe una priorización por necesidades, por ubicación geográfica, por análisis técnico, por factibilidad social, ambiental, política y económica, etc. Una vez que se realiza la evaluación y que se ha culminado el proceso de socialización con stakeholders, entonces se puede iniciar un obra. En EEEP hay una gerencia que lidera el proceso o articula el proceso, es la Gerencia de Planificación. Sin embargo, el proceso, como lo mencioné anteriormente, involucra a varios actores gubernamentales, varias áreas con diferentes experticias (técnica, social, ambiental), y por supuesto, la comunidad o sociedad civil [...].

De la información revisada se puede deducir que este proceso de consulta se ha convertido sin duda en una experiencia importante tanto para las comunidades como para el Estado ecuatoriano, se entendería que provee insumo para enriquecer nuevos procesos de consulta, para el desarrollo de futuros proyectos hidrocarburíferos; lo importante de este aprendizaje sería que por un lado el Estado efectivamente genere un nivel de confianza en la construcción de política pública conjuntamente con la ciudadanía y que la ciudadanía desarrolle un sentido de pertenencia para construir desarrollo en sus comunidades.

En el Bloque 28 se ejecutaron 53 mecanismos de participación, en cuarenta y cinco comunidades ubicadas estratégicamente, proceso que se llevó a cabo desde el 28 de Agosto al 25 de Septiembre del 2012, en la cabecera cantonal del cantón Santa Clara el periodo de atención se extendió hasta el 15 de Octubre, esto permitió cubrir la totalidad geográfica del Bloque. Durante este proceso asistieron un total de 2160 ciudadanos, entre los que podemos nombrar a representantes de las comunidades, líderes, tenientes políticos, autoridades de consejo de gobierno, autoridades municipales.

Una vez concluido el proceso de consulta, la Secretaría de Hidrocarburos sistematizó las intervenciones de los participantes y desarrollo el siguiente cuadro de expresiones donde se evidencia que la mayoría de intervenciones se relacionan a la falta de atención en las áreas de empleo, infraestructura en servicios básicos principalmente las ligadas a salud y educación. (Ver Anexo 2)

Este espacio generado entre la sociedad civil - estado, debió darse en un ambiente donde el ciudadano se sienta familiarizado y afiance ese sentido de pertenencia para manifestarse y ejercer su derecho con un claro enfoque de apego a lo local, la localidad es el entorno real de la mayoría de la gente (Christie, 1996).

En ese contexto, al margen de lo que pueda demostrar estudios preliminares e información secundaria levantada en campo, así como los datos oficiales, se podría decir que las expresiones de los participantes en el proceso de Consulta Previa responden al sentir de los ciudadanos en ese espacio y en ese momento, que atañe a la mayoría de los involucrados.

Merino (1995) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él “participar, en principio significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos hacer saber a otras algunas informaciones, de modo que participar es un acto social, en tal sentido estas expresiones denotan el sentir social de sus participantes, en este caso, de la población consultada en su mayoría solicita mejoramiento de la calidad de vida mediante la inserción laboral y generación de fuentes de trabajo que representa el 18,75% de las peticiones, tal como se muestra en el cuadro a continuación:

Tabla No.11: Resumen de expresiones de los asistentes de las comunidades del bloque 28 durante los mecanismos de Consulta Previa.

Cuenta de registro 1	Etiquetas de columna
Etiquetas de fila	Bloque 28
bonos económicos/subsidios	1,39%
cambio económico comunidad	3,47%
formas de fiscalización ciudadana ley ambiental	5,56%
fortalecimiento al sistema de educación	13,54%
fortalecimiento al sistema de salud	9,38%
fortalecimiento al sistema productivo/agropecuario	7,99%
fortalecimiento/bono en educación	3,47%
infraestructura - sistemas de movilidad	4,51%
infraestructura de educación	5,21%
infraestructura de espacios públicos	1,39%
infraestructura de salud	1,04%
infraestructura de servicios básicos	9,38%
infraestructura de vivienda	3,13%
inserción/fuente de trabajo	18,75%
movilidad/accesibilidad	6,25%
solicitud de información social/política	2,08%
solicitud de información tecnología	1,04%
tecnología de reinyección	1,39%
tecnología helitransportable	0,35%
Telecomunicaciones	0,69%
Total general	100,00%

Fuente: Expediente de Consulta Previa - Ministerio de Hidrocarburos 2012.

Elaborado por: Coordinación de Gestión Política – Ministerio de Hidrocarburos 2012.

Del análisis a los resultados del cuadro, puede tratarse de un alto nivel de desempleo o subempleo en esta zona, quizá no hubo intervención del Estado en este tema o tal vez no se han evidenciado desde la autoridades problemas estructurales de los habitantes de la zona, la alta migración desde las provincias de la sierra en este bloque, ha generado gran cantidad de pequeñas fincas dedicadas al cultivo de productos agrícolas, principalmente a los

costados de las vías principales; este fenómeno hace que no se evidencia niveles de desempleo, pero esta actividad sirve únicamente para la subsistencia; casualmente se comercializan productos en las vías, pero no constituyen niveles de comercio de productos que sustenten un ingreso para las familias.

Por otro lado, amerita considerar que es de conocimiento público que antes de la reforma a la Ley de Hidrocarburos el 15 % de utilidades generadas por la actividad hidrocarburífera recibían los trabajadores, esto les permitía mejorar en forma más rápida sus condiciones económicas; situación que era evidente a la vista de vecinos, generalmente empleados en otras actividades e instituciones.

Otro aspecto importante a considerar es que una actividad adicional en el área generaría nuevas plazas de trabajo y posiblemente mejores remuneraciones, todos estos aspectos crean gran expectativa y es posible que las expresiones vertidas alrededor del tema de empleo e inserción laboral, responda a estos aspectos.

Otro elemento a analizar es lo referente al tema educación, la población se ha manifestado en el sentido que se requiere fortalecer el sistema de educación, a pesar que el Gobierno, según los datos del gráfico adjunto proporcionados por el Ministerio Coordinador de Sectores estratégicos, en el período 2011 a 2015 ha invertido 258,30 millones de dólares en educación en 122 proyectos que corresponde al 28% de la inversión social realizada por el Gobierno ecuatoriano a través de la Empresa Pública Ecuador Estratégico, conforme a la información del gráfico N°3, a continuación:

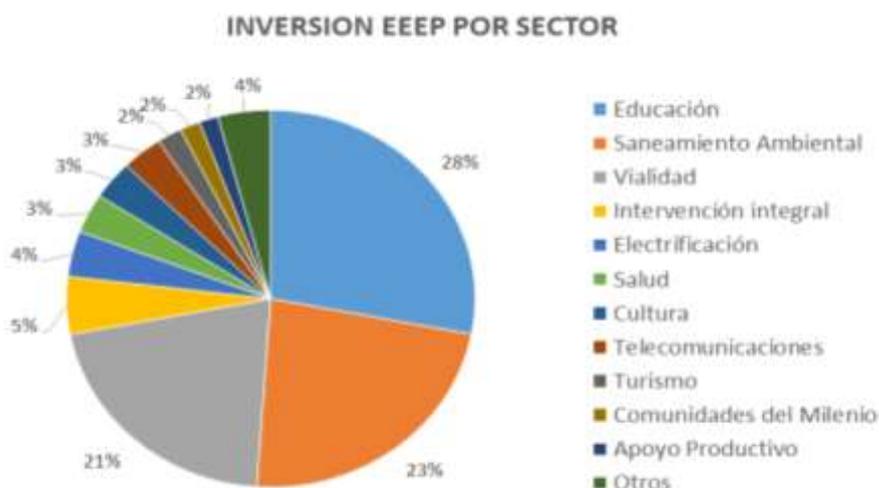


Gráfico No. 3: Inversiones Ecuador Estratégico por sector

Fuente: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos – MICSE - 2015

Elaborado por: Ecuador Estratégico empresa pública 2015.

La educación pasa de ser un término usado en los discursos políticos a una necesidad prioritaria, un mecanismo de formación valórica para la ciudadanía, un componente básico para que los individuos desarrollen su potencial, capacidad y habilidades, y se espera que sea el vehículo que facilite la movilidad social (CEPAL, 2005). La ciudadanía además asocia a una oportunidad de inclusión laboral para mejorar el nivel de ingresos.

Cabe analizar que si bien se ha hecho inversión en infraestructura educativa, no necesariamente esto responde a que el sistema de educación ha sido fortalecido, es posible que este sector no se benefició de forma directa o tal vez se requiera incorporar o capacitar personal o fortalecer el sistema en todos sus componentes, que permita a la población evidenciar un sistema educativo eficaz y eficiente.

Con relación a la infraestructura de servicios básicos, requeridos en sus expresiones en un 9.38% se determina que la población anhela mejoras sustanciales a las condiciones de vida, fundamentalmente acceso a agua potable y saneamiento. Esto se relaciona claramente con el séptimo objetivo de desarrollo del milenio, referido a la sostenibilidad ambiental, incluyen dos metas que implican desafíos para las políticas de asentamientos humanos; la meta 10 relacionada al acceso sostenible a agua potable y saneamiento²⁴, y la meta 11, relacionada a mejorar las condiciones de vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios²⁵.

El gráfico número 3, de inversiones por sector que nos muestra Ecuador Estratégico Empresa Pública, nos muestra que la más alta inversión, después del sector educación en un 28 % está la inversión en proyectos de Saneamiento ambiental en un 23 %, sin embargo de lo planteado en los mecanismos de consulta, parece ser que esta inversión está siendo insuficiente en las comunidades de influencia del bloque 28.

Otro tema que sobresale en los niveles de expresión se relaciona al fortalecimiento del sistema de Salud, lo cual significa que se evidencia un déficit de atención a este servicio, Según la Organización Panamericana de la Salud, la situación sanitaria general en la región ha mejorado en forma sostenida durante los últimos decenios. Sin embargo estas mejoras no han sido uniformes para todos los países ni para todos los grupos sociales dentro de un

²⁴ Informe de 2012 Objetivos de Desarrollo del Milenio – Naciones Unidas pág. 52

²⁵ Informe de 2012 Objetivos de Desarrollo del Milenio – Naciones Unidas pág. 57

país, Por tanto las sociedades más sanas no son necesariamente las de mayor desarrollo económico, sino las que distribuyen de manera más equitativa sus ingresos (OPS 2002)²⁶

Estas inversiones en salud, posiblemente no responde a las necesidades de este sector, el Estado ecuatoriano inauguró un el hospital General en la ciudad del Puyo, el 14 de febrero de 2013, con una inversión de 40 millones de dólares dotado de equipos especializados para el diagnóstico de las principales enfermedades, unidades de cuidados intensivos, emergencia, nefrología, terapia intensiva y especialidades básicas.²⁷ Por tanto esta infraestructura solventaría en alguna medida los requerimientos de este servicio expresados durante la Consulta Previa.

Cabe analizar también lo expresado por los participantes de consulta previa respecto al fortalecimiento del sector productivo agropecuario, al parecer este requerimiento se relaciona con el proceso de inserción o fuentes de trabajo, de conformidad a la información recabada de la página web del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a través de la Dirección Provincial Agropecuaria de Pastaza ha suscrito cartas de compromiso de cooperación técnica interinstitucional con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, para articular acciones conjuntas, que permitan destinar y gestionar recursos humanos y técnicos para la ejecución de estudios y proyectos agro productivos que benefician a las comunidades del sector, sin embargo amerita hacer un análisis más exhaustivo de los esfuerzos realizados por el Estado en este sector.

Conocemos que en Pastaza el MAGAP ha implementado granjas integrales mediante estas expresiones se visibilizan los problemas estructurales de los habitantes de las comunidades del Bloque 28 y a su vez se convierte en una oportunidad para buscar soluciones durante la ejecución del proyecto. De la misma manera, emergen una serie de actores externos, con distintas posiciones e intereses, arrogándose legitimidad para negociar con el Estado o “la compañía”. Para lo cual será necesario que el Estado asuma su rol de ejecución de proyectos de desarrollo social en las comunidades del área de influencia del Bloque.

Posterior al proceso de Consulta Previa y con la finalidad de garantizar la inversión social, el Estado a través de la Secretaría de Hidrocarburos, al amparo de lo que establece el artículo 313²⁸, suscribió las actas bajo el entendido que los temas relacionados a hidrocarburos son

²⁶ Las desigualdades de Salud en América Latina se ven fuertemente influidas por el grado de inequidad en la distribución de los ingresos. La OPS estima que la ganancia en materia de esperanza de vida, mortalidad y supervivencia infantil y materna han sido sistemáticamente mayores en los países con una distribución de ingresos más equitativa.

²⁷ Información recopilada de la página web del Hospital General Puyo. www.hgp.gob.ec

²⁸ El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

de decisión y control exclusivo del Estado y tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

Bajo esta consideración por disposición de las autoridades, las empresas a las que se adjudicaran los bloques del suroriente, dentro del programa exploratorio se contempló el componente de contribución para el desarrollo social de la Amazonía ecuatoriana, consiste en un Fondo de Inversión Social por compensación por una suma entre 5 a 15 millones de dólares como beneficios directos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia del bloque, bajo la siguiente distribución:

Estos recursos que ascienden a 115 millones de dólares servirían para financiar obras de desarrollo social, en base a lo cual la Secretaría de hidrocarburos suscribió 64 actas de compromiso o acuerdos de inversión social y la representación de las comunidades del área de influencia de los bloques hidrocarburíferos de la Ronda Suroriente, es decir con los Presidentes de los Gobiernos Descentralizados Parroquiales o los representantes de las Nacionalidades Indígenas.

En la cláusula segunda de las actas o acuerdos referidos en el párrafo anterior, se establece que “en el caso de que el bloque Hidrocarburífero sea adjudicado y se celebre un contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, la contratista destine un fondo de inversión social por compensación como beneficios directos invertidos en las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia del bloque”.

En la misma cláusula se aclara que el sujeto de Consulta, en el marco de acuerdos logrados durante la Consulta Previa de la Ronda Suroriente, se comprometen, que una vez que los fondos descritos se encuentren disponibles para el Estado ecuatoriano, delinear una hoja de ruta, en la cual se determine los proyectos que serán realizados en los territorios de las comunidades, priorizando aquellos que se presentaren por las mismas a la Secretaría de Hidrocarburos durante la ejecución del mencionado proceso de Consulta Previa.

Por otro lado la Cláusula cuarta del acuerdo establece el monto que tiene relación con el porcentaje de ocupación del territorio en el bloque, en esta cláusula además se establece que en un tiempo perentorio desde la celebración del contrato de adjudicación al operador del bloque, el Estado y la representación comunitaria elaboraran una hoja de ruta específica para determinar la prioridad y ejecución de los proyectos que se formulen hasta el momento en base a las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento institucional
2. Programa de fortalecimiento a la educación
3. Programa de fortalecimiento a salud
4. Programa de fortalecimiento a desarrollo social
5. Repotenciación /construcción de infraestructura para la mejora de calidad de vida

La viabilidad técnica de los proyectos presentados estará dada por los planes de vida y/o el Plan Anual de Operación de la representación comunitaria de las nacionalidades o de los Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales en cumplimiento de la reglamentación nacional vigente.

Por otro lado los mecanismos de administración de los fondos de inversión social se acordarán entre el Estado y la representación comunitaria de las nacionalidades y de los Gobiernos Autónomos descentralizados parroquiales.

Sin embargo alrededor de estos acuerdos se han generado una serie de criterios, comentarios y expectativas que el Estado aún no da respuestas concretas, de los bloques licitados, a la fecha únicamente se ha asignado el Bloque en estudio, pero el “Consortio Bloque 28” no ha dispuesto fondos destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo social.

Los GAD's parroquiales han manifestado su interés para contar con los recursos comprometidos que les permita desarrollar proyectos en sus jurisdicciones, sin embargo las diferentes instancias gubernamentales y sus autoridades han manifestado que las obras de inversión serán ejecutadas por la empresa Publica Ecuador estratégico.

3.3. Análisis comparativo entre los planteamientos expresados por los participantes en la Consulta Previa y los planteamientos determinados por el Estado.

Vale analizar que las nacionalidades indígenas de la región amazónica, han sido las pioneras en el planteamiento de las demandas para que se les reconozca como un estado Plurinacional e intercultural, posicionamiento y legalidad en el reconocimiento de posesión de tierras comunales, así como la distribución equitativa para los sectores sociales y étnicos de la sociedad ecuatoriana.

Otro elemento a ser considerado en este análisis comparativo es el libre ejercicio de autogobierno de las comunidades, con elementos culturales que ha venido teniendo un auge paulatino que llegó a trascender, a partir de las reformas liberales, en el mismo que se consiguió la aprobación de leyes que reconocían el régimen comunal de gobierno y de tenencia de la tierra; actualmente de parte del Estado hay un reconocimiento de un sistema de gobierno propio, en base a su cosmovisión indígena.

La recopilación de todas las expresiones se puede considerar como un mecanismo mediante el cual el Estado cumple su rol de garante de los derechos ciudadanos y en función de esa garantía recoge el planteamiento de los participantes del proceso de Consulta Previa, más allá de garantizar el respeto a los derechos de justicia, equidad social y democracia o peor aún garantizar y promover políticas de conciliación construidas entre la ciudadanía y el gobierno.

De las expresiones expuestas, conforme la Tabla N°.11, cabe resaltar que el 18.75% de la población requiere inserción laboral, este indicador en estas condiciones puede ser subjetivo²⁹, sin embargo amerita considerar indicadores sociales objetivos³⁰ que son complementarios y necesarios para ser analizados y poder evaluar en función del interés y el uso que se pretenda dar, para lo cual será necesario hacer un análisis social para explorar la relación entre la situación de vida de la población, las causas sociales y económicas que lo determinan.

Al respecto de la información referida en el Plan Estratégico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Pastaza del 2011, existe un bajo nivel de desempleo de Pastaza está en niveles del 3,3% , respecto de la media nacional que está en 9,1%, pudiendo presentar un crecimiento sostenido debido a la alta dependencia de trabajo relacionado con el Sector Público, sin embargo los niveles de pobreza en Pastaza son muy representativos: 67% a nivel provincial (quintiles 1 y 2 de estratificación socioeconómica), reflejado sobre todo en el cantón Arajuno, donde el índice de calidad de vida es bajo en base a parámetros de análisis económico, sin embargo sus habitantes en su entorno satisfacen sus necesidades a través de productos naturales para ejercer su tradicional modo de vida.

Y es que en tanto los pueblos indígenas no han incursionado en procesos de transformación de materia prima que existe en los grandes territorios indígenas, la madera, productos de pesca, frutos de recolección y hasta vida silvestre, siguen siendo comprados por madereros

²⁹ Los indicadores sociales subjetivos (cualitativos) asumen que el bienestar es una experiencia subjetiva de las personas y que, por ello, debe medirse en base a su propio criterio.

³⁰ Los indicadores sociales objetivos (cuantitativos) miden cuan cercanas o lejanas están las condiciones de vida de la población, de las metas o normas establecidas.

e intermediarios a precios irrisorios y bajo la misma modalidad de “habito”³¹. Actualmente esta práctica ante el avance de la frontera agrícola y la intensificación de control por parte del Ministerio del Ambiente, ya no se desarrolla con mucha frecuencia, lo que hace que se cree la necesidad de fuentes de empleo.

Considerando que el empleo es una expresión de la libertad humana y un derecho ciudadano que genera sentido de pertenencia y de inclusión, persiste la dificultad de generar empleo productivo de buena calidad. Esto se traduce en un desempleo abierto creciente y en ocupaciones de baja productividad para una parte importante de la fuerza de trabajo (CEPAL 2004). Por su parte los indicadores de empleo en el área rural³² de acuerdo a los datos oficiales publicados por SENPLADES, se evidencian un descenso paulatino en la tasa de desempleo y el subempleo desde el año 2007 a 2015.

En relación a las siguientes expresiones que se describen en la tabla 11 relacionadas tanto a los servicios básicos como al fortalecimiento de salud y educación que ocupan los mayores porcentajes expresados en la consulta previa, amerita referir que el modelo de inversión pública, históricamente en el Ecuador ha carecido de un proceso de planificación, a nivel sectorial y territorial dejando al país a la deriva, sin un proceso de planificación estatal, ante lo cual se construyó el Plan nacional del Buen Vivir contiene un plan plurianual de inversión pública (PPIP) que comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado, para ejecución durante los cuatro años que constan en el Presupuesto General del Estado³³. Adicionalmente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que los Gobiernos autónomos descentralizados deben formular planes de desarrollo basados en procesos participativos.

Según el Plan Nacional del buen vivir, en el capítulo 2 “El socialismo del buen vivir”, ofrece alternativas para construir una sociedad más justa y supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto de una noción exclusiva de crecimiento económico.

Según el Informe de PNUD, 2013,³⁴ la región ha experimentado avances importantes en sus niveles de crecimiento económico, así como en salud, educación y reducción de la pobreza. Sin embargo queda mucho por hacer en materia de educación, salud e igualdad de género

³¹ El “habito” tiene que ver con el adelanto en dinero y especie para iniciar un emprendimiento que, en el caso de los pueblos de tierras bajas, se convierte en un adelanto sobre la producción futura o propiedad de materias primas que se encuentran en territorios indígenas.

³² Ver tabulados marco oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC. www.inec.gob.ec.

³³ Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

³⁴ PNUD (2013) Informe de Desarrollo Humano.

(PNUD 2013, 29-31,64)³⁵. Puede existir crecimiento económico y posiblemente hay mejores indicadores de igualdad de género en relación al acceso a los servicios de salud y educación, sin embargo no existen datos concretos en lo concerniente a la distribución equitativa de los recursos, ha sido evidente que las autoridades de elección popular han priorizado su accionar en lugares donde pueden obtener réditos electorales, rezagando a población más dispersa, manteniéndola desatendida y olvidada.

Obviamente estos datos no van a generar cifras relevantes que evidencien equidad en la distribución de recursos, es común en la provincia de Pastaza y en otras provincias amazónicas conformar comunidades entre parientes y vecinos sin planificación alguna, fenómeno que se da debido a que se han concesionado terrenos comunales los cuales requieren únicamente la aprobación en una asamblea comunitaria para crear una nueva comunidad, sin la participación de ninguna autoridad ni institución oficial.

Adan Vargas Canus, líder comunitario de la nacionalidad Achuar explica [...] muchas veces por situaciones familiares se unen varias familias y conforman una nueva comunidad, identifican un sitio nuevo y solicitan a la asamblea de la organización una autorización para crear un nuevo asentamiento, en la comunidad Achuar por ejemplo, deben haber al menos 10 familias interesadas, para ser aprobadas y para que se les considere parte de una nueva comunidad, este nuevo asentamiento debe tener un nombre y elegir una directiva con presidente, vicepresidente y vocales incluido el de deportes; luego se tramita la creación de la escuela y el profesor para los niños, algunas organizaciones tienen reglamento y deben cumplir los requisitos, a veces piden informe previo y luego se informa al Consejo de Gobierno de la Nacionalidad para ser reconocidos[...]³⁶.

De lo expresado por el líder comunitario, se puede verificar que en los nuevos asentamientos no interviene el Estado de ninguna manera, ni siquiera los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales, es un proceso de organización diferente a la organización del Estado, lo cual no aparecerá en ningún estudio ni dato oficial, será necesario entonces que las instituciones del Estado relacionadas a la planificación y ordenamiento territorial, al igual que las competentes en derechos humanos, de pueblos indígenas y desarrollo social, se involucren en estos procesos.

Si estos nuevos asentamientos se hacen sin intervención del Estado, para el gobierno no existen y obviamente estas comunidades no podrán acceder a los fondos públicos para servicios básicos, obras de infraestructura o proyectos de desarrollo social; por lo tanto, en

³⁵ Ver Informe Regional de Desarrollo Humano 2013- 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano

³⁶ Adán Vargas Canús. Líder comunitario de la Nacionalidad Achuar (Septiembre de 2015)

tales condiciones no se daría en una distribución equitativa de recursos, que es uno de los lineamientos de la política pública hidrocarburífera.

Por otro lado según lo determina SENPLADES en el atlas de desigualdades socioeconómicas del Ecuador, para lograr la reducción de la desigualdad como un elemento indispensable para alcanzar el buen vivir es que el país priorice su atención y recursos en las personas y los grupos más rezagados de la sociedad y en los lugares en donde estos se encuentran. Para ello, a su vez los estados precisan disponer de sistemas de información estadística e indicadores orientados a medir las brechas en el disfrute de derechos y adecuadamente desagregados para identificar a las personas y grupos de atención prioritaria.

Según lo expresado por Geovanna Muñoz, Subgerente Social de Ecuador Estratégico ante la pregunta ¿Cómo prioriza Ecuador Estratégico las obras de desarrollo social en comunidades de las áreas de influencia de los proyectos petroleros?, respondió [...] El proceso de priorización incluye etapas de evaluación e involucra a actores como el Estado, autoridades locales, comunidades, entre otros. Existe una priorización por necesidades, por ubicación geográfica, por análisis técnico, por factibilidad social, ambiental, política y económica, etc. Una vez que se realiza la evaluación y que se ha culminado el proceso de socialización con stakeholders, entonces se puede iniciar una obra. En EEEP hay una gerencia que lidera el proceso o articula el proceso, es la Gerencia de Planificación. Sin embargo, el proceso, como lo mencioné anteriormente, involucra a varios actores gubernamentales, varias áreas con diferentes experticias (técnica, social, ambiental), y por supuesto, la comunidad o sociedad civil [...] ³⁷.

Esta versión comparada con lo expresado con el líder comunitario nos deja la inquietud de que aún existen grupos sociales que tienen independencia en sus decisiones, que no se sujetan a la normativa y tampoco consideran al Estado como planificador del desarrollo nacional o garante de los derechos ciudadanos, si bien puede tratarse de casos aislados, es una realidad que el Estado ecuatoriano no ha podido controlar y planificar como parte de su gestión y poder desarrollar proyectos de desarrollo social.

El Gobierno actual sin embargo, entre otros esfuerzos para lograr el desarrollo social, creó el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que a través de su propuesta de gestión establece varias líneas de acción relacionadas al desarrollo social que constan en el Decreto Ejecutivo 1247 que regula el proceso de Consulta Previa en su artículo 16 que establece

³⁷ Geovanna Muñoz F. Subgerente social Ecuador Estratégico EP- septiembre de 2015.

que dicha cartera de Estado mediante una intervención social integral, socializará la viabilidad de intervención en protección social, salud, educación, hábitat, agua y saneamiento.

En lo relacionado a salud, se plantea un acceso gratuito de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas , atención y monitoreo de embarazo, parto y postparto, nutrición de madres y recién nacidos, así como prevención de enfermedades congénitas y desnutrición y la dotación de suplementos nutricionales y con lo referente al tema de educación, según lo establecido en este instrumento legal, garantizan el acceso gratuito a educación inicial, básica y bachillerato, infraestructura y equipamiento, Capacitación e incorporación a docentes, mejorar la calidad de enseñanza, garantizando el derecho a la educación intercultural incluyente, así como alfabetización y educación continua.

En el tema de Protección Social, se hace mayor énfasis en atención a la población más vulnerable, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y con enfermedades catastróficas a través fundamentalmente de centros de atención donde se proveerá salud, educación, nutrición y recreación y finalmente capacitación para emprendimientos productivos.

En lo relacionado a Hábitat, agua y saneamiento el Decreto 1247 describe apoyo a la titulación de predios, acceso a la vivienda, mejoramiento y bono; así como atención y prevención de desnutrición, dotación de agua, alcantarillado, así como apoyo en procesos de asentamientos y reasentamiento humano.

Como se puede evidenciar el contenido del Reglamento de Consulta Previa, en lo que respecta a temas de desarrollo social coincide con las expresiones que obtuvieron mayor puntaje de intervención, esto explica que hay concordancias fundamentales, relacionadas con indicadores básicos para el monitoreo y seguimiento del desarrollo social.

El planteamiento del gobierno para desarrollar proyectos de inversión a través de los ejecutores en territorio es que todo proyecto de inversión social se base en los sistemas de planificación establecidos en las siguientes herramientas: **(Anexo 3)**.



Gráfico No. 4: Herramientas a considerar para el planteamiento de proyectos de Desarrollo Social.

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos.

Elaborado por: Dirección de Seguimiento Social y Ambiental- 2015.

El 05 de septiembre de 2011, mediante Decreto Ejecutivo N° 870, el Gobierno creó la empresa pública Ecuador Estratégico, como una entidad de derecho público, cuyo objetivo fundamental es Planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos, así mismo la empresa es responsable de administrar los recursos provenientes del 12% de excedentes y/o utilidades petroleras (empresas públicas y privadas) para ejecutar Planes, programas y proyectos de inversión social y desarrollo territorial con el fin de materializar la política pública del Gobierno.

Para la ejecución de estos planes, programas o proyectos, las diferentes entidades o empresas públicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados, la banca pública o empresas privadas que tengan contratos de desarrollo y construcción de infraestructura, pueden presentar propuestas a Ecuador Estratégico empresa Pública para a través de acuerdos, convenios, actos o contratos administrativos, civiles; financieros, mercantiles, industriales, propiedad intelectual o de servicios³⁸.

³⁸ Véase Decreto Ejecutivo 870 de Creación de Ecuador Estratégico EP.

En el caso de Proyectos Productivos, la canalización de dichas propuestas deben efectuarlas por medio del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) [Gerencia de Fomento Productivo], quien a su vez lo canalizará hacia las instituciones rectoras respectivas, preferentemente bajo la siguiente prioridad.

Tabla No. 12: Priorización de proyectos de desarrollo local

Agua Potable	Manejo de desechos líquidos	Electrificación	Manejo de desechos sólidos
Salud	Educación	Inclusión Económica y Social	Telecomunicaciones
Seguridad	Vialidad	Cultura & Deportes	Proyectos Productivos

Fuente: Ecuador Estratégico EP, Subgerencia Social 2015.

Elaborado por: Ecuador Estratégico EP, Subgerencia Social 2015.

La tabla anterior nos demuestra que la priorización planteada por Ecuador Estratégico EP, se relaciona con el tercer planteamiento más puntuado en el proceso de Consulta Previa, que corresponde a infraestructura de servicios básicos con un 9,38%, al igual que los requerimientos de fortalecimiento al sistema de salud. Por otro lado coincide con los líneas de acción a ser priorizados previo a la formulación del proyecto en el marco del Acuerdo de inversión social, Acta de compromiso firmado entre los GAD's parroquiales y la Secretaría de Hidrocarburos luego del proceso de Consulta Previa.

Cabe analizar el nivel de inversión del Estado a través de Ecuador Estratégico EP en obras de Saneamiento Ambiental, fundamentalmente en las provincias donde se desarrollan actividad hidrocarburífera ha sido alta, en el cuadro a continuación se puede evidenciar que en la Provincia de Pastaza donde se ubica la mayor parte del bloque 28 se han ejecutado 8 proyectos que son parte de infraestructura de servicios básicos.

Tabla No. 13: Proyectos de saneamiento ambiental ejecutados por Ecuador Estratégico EP.

Sector EEEP Saneamiento Ambiental	
Provincia	Proyectos Totales
Sucumbios	26
Napo	26
Orellana	20
Azuay	15
Pastaza	8
Zamora Chinchipe	8
Morona Santiago	6
Manabí	4
Imbabura	3
Santa Elena	2
Esmeraldas	2
TOTAL	120

Fuente: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos

Elaborado por: Ecuador Estratégico EP. Coordinación estratégica de intervención social – 2015.

El fortalecimiento al sistema de educación (Tabla N°.11), ha sido un elemento fundamental expresado por el 13.54% de los asistentes a los mecanismos de consulta previa, esto considerando que para alcanzar una sociedad que progrese hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, los cuatro pilares de la educación según el informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el Siglo XXI – aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser (Delors 1996) – aparecen como la esencia sobre la cual debería centrarse la educación básica, esto sumando a que la educación se constituye un proceso que prácticamente cubre la totalidad del ciclo de vida de una persona.

Al respecto y en referencia a la información proporcionada por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, en la provincia de Pastaza se estaría construyendo la Unidad Educativa del Milenio en la comunidad Waorani de Toñanpare que estaría beneficiando a los habitantes de dicha comunidad, ubicada en la provincia de Pastaza.

En la tabla No.11 Análisis de las expresiones, un 7,99% de los participantes se refirió a al fortalecimiento al sistema productivo agropecuario, si comparamos con la tabla de priorización de Ecuador estratégico un proyecto productivo sería el último en ser priorizado, Y si consideramos las líneas de acción los acuerdos firmados se consideran programas de fortalecimiento de desarrollo social o repotenciación / construcción de infraestructura para mejorar la calidad de vida.

Cabe analizar en este contexto la información proporcionada por El Ministerio Coordinador de Sectores estratégicos en relación a los porcentajes de inversión ejecutados por Ecuador Estratégico EP y su relación con las expresiones de los participantes en el proceso de Consulta Previa. No se cuenta con inversiones específicas por bloques hidrocarburíferos, sino por provincias y por sector.

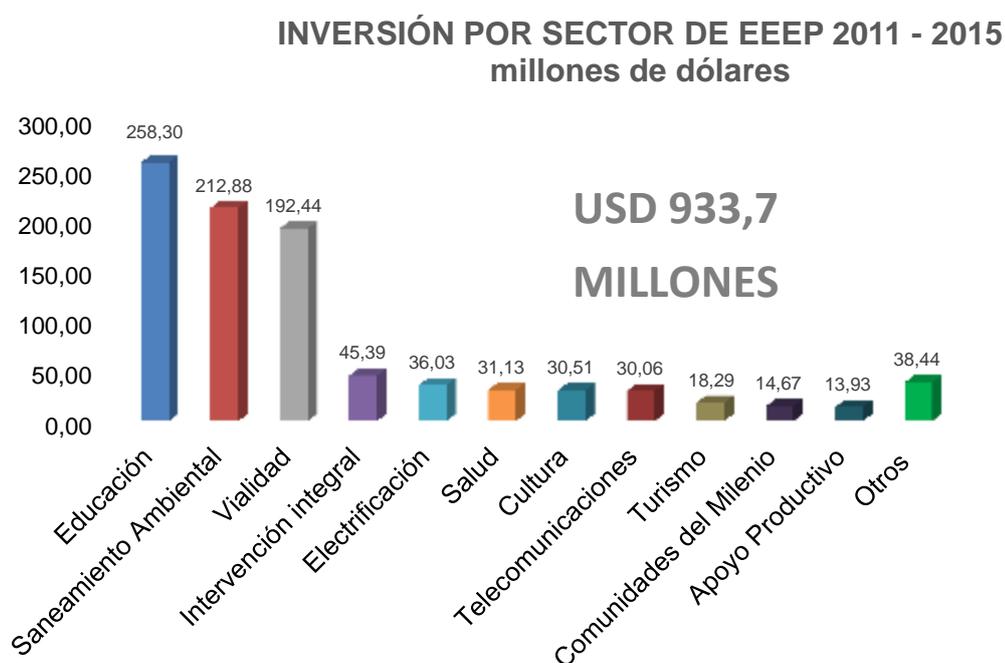


Figura No. 8: Inversión por sector de EEEP 2011 - 2015

Fuente: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos – Coordinación de intervención social – 2015.

Elaborado por: Ecuador Estratégico EP 2015.

Del análisis final comparativo se puede deducir que el gasto público es un concepto central con relación a las políticas económicas y sociales, esto no quiere decir que las políticas públicas deben ser solamente financiadas por el Estado ni que este es el único actor social, más bien responde a las prioridades que se plantea el estado y los recursos que está dispuesto a gastar. Cabe destacar sin embargo que el gasto social al ser considerado como

porcentaje del PIB, no es per se un indicador de desarrollo social ya que no permite evaluar el logro efectivo de los resultados.

Un alto gasto social no involucra necesariamente mejoras en la calidad de vida de los habitantes ni a fortalecer el capital humano, salvo su estructura frecuentemente regresiva no sea reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos (CEPAL 1997).

Otro elemento a analizar es que no necesariamente el gasto publico sectorial, reflejan necesariamente las prioridades por líneas de acción ni se relacionan entre una y otra administración ni entre una u otra instancia gubernamental central como descentralizada, el peso de determinados gastos públicos sectoriales con relación al gasto público total.³⁹ En tal sentido el gasto público puede ser alto y posiblemente responda a un proceso de planificación, sin embargo es común que una nueva administración replantea su gestión y varias obras se suspenden o se postergan, esto muchas veces responde a la línea política a la que pertenece la nueva autoridad o a un planteamiento distinto a la organizada previamente, adicionalmente no existe un nivel de coordinación con las instituciones del gobierno central, que permita ejecutar acciones conjuntas o complementarias.

Según la estrategia territorial Planteada en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pastaza, elaborado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, las estrategias territoriales están alineadas a las estrategias Nacionales.⁴⁰ (**Anexo 4**).

Cabe anotar que lo expresado por el MICSE (Ronquillo 2015) La Secretaría de Gestión Política tiene competencias para coordinar con los GAD's los procesos de diálogo y Coordinación con el Gobierno Central, pero cabe decir que se ha identificado un vacío en la planificación del sector indígena, además el Estado no tiene control sobre la planificación de los GAD's, y muchas de las obras que se construyen por los Gobiernos descentralizados no consideran la participación de los indígenas y muchas comunidades siguen estando aisladas de la inversión pública y se ha planteado que Ecuador Estratégico pueda coordinar con los GAD's un proceso de priorización que permita identificar desde el territorio con todos los líderes indígenas de cada nacionalidad un plan de desarrollo integrado. Al respecto se han hecho avances pero no se ha consolidado.

³⁹ La Clasificación sectorial –o funcional- del gasto se diferencia de la simple clasificación administrativa por el hecho de que los organismos del estado pueden tener funciones superpuestas (Banco Mundial 2012).

⁴⁰ Alineamiento del modelo territorial consensuado con la Estrategia Territorial Nacional, Cuadro N°4 Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pastaza, pág. 26.

3.4. Análisis cuanti-cualitativo de los procesos de participación ciudadana en la construcción de la política pública hidrocarburífera durante la ejecución de la Consulta Previa.

La participación ciudadana en el Ecuador ha ido construyéndose desde las instancias del gobierno por medio de varias normativas, iniciando por la misma Ley Orgánica de Participación Ciudadana; sin embargo, este concepto se ha construido desde la estructura gubernamental, para que este proceso alcance mayor significación hubiera sido importante que se considere las perspectivas desde la cultura organizacional de las comunidades indígenas y colonas del bloque, bajo su propio enfoque interpretativo.

Este elemento es importante por considerarse alta incidencia cultural en las comunidades y organizaciones del bloque 28, la interculturalidad como un proceso social en construcción político y ético basado en la comunicación y relación permanente de grupos en alguna manera diferentes pero que buscan condiciones equitativas e igualitarias que les permitan mejorar su calidad de vida manteniendo sus territorios, conocimientos, cultura y que les permita crecer en conocimientos.

El objeto fundamental del proceso de consulta es implementar el ejercicio de los derechos ciudadanos y de las nacionalidades y pueblos indígenas, construir política pública bajo un principio de diálogo intercultural que permita al Estado contar con el aporte ciudadano en la toma de decisiones; sin embargo, esta investigación nos permitió identificar el cumplimiento del proceso de consulta basado en la información que reposa en las instituciones públicas.

Los ciudadanos efectivamente asistieron al proceso de Consulta, en base a convocatorias y coordinación previa con sus autoridades y líderes comunitarios, también se analizó información relacionada a la implementación de varios mecanismos de consulta y que se recogieron expresiones recomendaciones y peticiones, estas se evaluaron con relación a las propuestas de desarrollo planteadas por las entidades del gobierno en lo que a desarrollo social se refiere, se ha determinado que las políticas públicas responden en gran medida a las peticiones ciudadanas, pero queda por definir si efectivamente la implementación de proyectos de desarrollo social se construirán de la mano de las comunidades y las organizaciones sociales del bloque 28, a la fecha se ha asignado el bloque a un consorcio,

el beneficio de la actividad hidrocarburífera se podrá verificar en al menos 3 años más cuando se inicie la explotación desde el primer barril de petróleo.

Dentro del análisis cuantitativo, la información levantada nos indica que en el bloque 28 viven alrededor de 67.839 habitantes de los cuales se considera que alrededor de 3.744 habitantes entre autoridades, líderes comunitarios y representantes de organizaciones sociales han participado en los mecanismos de Consulta Previa, lo que representa que el 5.51% de la población participaron en este proceso.

Sin embargo la disposición establecida en la Constitución, en la Ley Orgánica y Participación Ciudadana y el Decreto Ejecutivo 1247 establece que el proceso de consulta Previa es un derecho para comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y montubias, por tanto los mecanismos de consulta fueron implementados en áreas rurales, que representa alrededor del 18 al 20 % de la población rural, cálculo sobre el cual se puede deducir que en el proceso de Consulta Previa participó alrededor del 27.5% de la población rural.

Según la Secretaría de Hidrocarburos aspectos relacionados a la legitimidad y representatividad, son fundamentales para considerar el peso de las expresiones vertidas por dirigentes y líderes, porque representan el sentir de las bases expresada por medio de sus autoridades, dirigencias y liderazgos.

Los representantes, líderes o dirigentes en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en actividades realizadas y promovidas por el Estado para su participación⁴¹ se reúnen con sus bases, para definir las condiciones internas de participación y ejercer los derechos de las organizaciones sociales establecidos en la Constitución⁴²

Por otro lado la Secretaría de Hidrocarburos en su estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos cuenta con una Dirección de Seguimiento Social y Ambiental, cuya misión es dirigir y verificar la aplicación de la normativa socio-ambiental y estándares internacionales referentes al componente social y ambiental para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas.

⁴¹ Véase artículo 3 del Reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, Decreto Ejecutivo 16 Registro Oficial Suplemento 19 de 20 de junio de 2013, última modificación 14 de octubre de 2013.

⁴² Artículo 6 Ibidem.

Entre las atribuciones investigadas para el estudio cabe destacar que esta dirección se encarga de planificar y dirigir el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para proyectos hidrocarburíferos en comunas, comunidades, pueblos nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, el pueblo montubio y comunas que forman el Estado ecuatoriano⁴³. Esto implica levantamiento de información socio ambiental y cultural de las áreas de influencia directa e indirecta de proyectos hidrocarburíferos, intervención social, percepciones y caracterización sociopolítica.

Los primeros resultados de los talleres realizados según los técnicos de la secretaría mostró que las posiciones de las personas frente al tema petrolero se ubican entre dos posiciones extremas: una de oposición radical y otra de apertura y curiosidad, determinándose que la falta de información genera nerviosismo y negativa ante la eventual presencia de la industria en sus tierras, prevaleciendo las posiciones socio-culturales frente al petróleo de las comunidades y parroquias involucradas.

El porcentaje de participación de la ciudadanía en los diferentes mecanismos de participación social si se considera el total de la densidad poblacional posiblemente no representa un resultado significativo, pues de acuerdo a este estudio se evidencia que en cumplimiento a la normativa es decir la Consulta Previa debe ser dirigido a comunas, comunidades y pueblos indígenas, no se ejecutó en las áreas urbanas donde existe mayor concentración de población, sobre todo considerando que según el censo de población y vivienda del 2010, el 59% de la población de Pastaza se encuentra en el cantón Pastaza⁴⁴.

De los registros revisados los mecanismos de Consulta Previa se desarrollaron fundamentalmente en áreas rurales donde participaron alrededor del 27.5% de la población rural, lo cual podría ser significativo, este porcentaje es considerado sobre el total de la población es decir incluidos personas que no forman parte de la población económicamente activa⁴⁵.

En la comunidad San Jacinto del Pindo, una de las más grande comunidad kichwa del bloque 28 existe un líder que promovió desde los noventa el derecho a ser consultados, de que sea reconocido el idioma kichwa como un idioma oficial y que se reconozca al país como plurinacional, se trata de Antonio Vargas- presidente de la Coordinación Kichwa de Pastaza quien nos dijo [...] yo he luchado por el hecho de ser consultados y participar, porque el idioma kichwa, sea reconocido, que el Estado sea reconocido como pluri-étnico e

⁴³ El acceso libre a la información generada en las entidades públicas y privadas que manejan fondos, del Estado o realicen funciones públicas, es un derecho que les asiste a todas las personas en forma individual o colectiva, conforme el numeral 2 del artículo 18 de la Constitución de la República.

⁴⁴ Ver mapa de densidad poblacional, expediente del bloque 28, Secretaría de Hidrocarburos- calidad ambiental 2012.

⁴⁵ Ibidem

intercultural [...]. Esta versión nos da elementos para considerar que la política pública en materia hidrocarburífera responde no precisamente a la consulta previa o a procesos de participación, pero si recoge elementos que han constituido luchas sociales de varios años de las nacionalidades indígenas.

En una entrevista a Rubén Gualinga Santi, kichwa de Jatun molino, comenta que a los líderes y dirigentes de la cuenca del río Bobonaza no les preocupa las afectaciones a la naturaleza, a la cultura o a su entorno, hay varios análisis sobre los servicios petroleros y quienes se han beneficiado de esos procesos, pocas personas que prestan servicios de gabarras y que con esa plata hacen grandes hoteles creando hegemonías, descuidando el horizonte del servicio, de la equidad de la desigualdad, veamos esto como una oportunidad de servicios, manejado sobre propuestas claras y bajo un control del Estado.

En estos argumentos, se pueden percibir ese fundamento en asumir la organización, sobre todo político en la toma de decisiones, la adopción de la nueva política de participación

A los mecanismos de consulta implementados fueron invitados los dirigentes, líderes y representantes de las principales comunidades y de organizaciones sociales, el nivel de vocería, que transmita el sentir de las bases y que posiblemente cuenta con legitimidad ya que en algunos casos, previo a asistir a estos mecanismos los temas se someten a discusiones internas⁴⁶. Sin embargo habría el riesgo que la mirada occidental de la forma organizacional del gobierno vista en forma integral, no concuerde con la forma organizacional de las comunidades indígenas cuya organización interna particularmente en la toma de decisiones para la ejecución de proyectos, termine beneficiando a ciertos grupos o familias afines a la dirigencia y no a nivel de toda la comunidad.

Sin embargo vale analizar que desde el inicio de la explotación petrolera en el Ecuador, las empresas han implementado “relaciones de buena vecindad” con las comunidades proporcionándoles apoyo económico y servicios básicos, el Estado plantea que en la nueva política asume la ejecución de proyectos de desarrollo, sobre todo en servicios básicos, pero posiblemente no con la agilidad con la que hacían las operadoras, por otro lado, las comunidades recibían apoyos inmediatos a sus requerimientos “emergentes”, cosa que el Estado no puede atender de la misma forma, estos mecanismos burocráticos podrían generar conflictos internos a nivel de comunidades u organizaciones.

Finalmente al constituirse la consulta previa en una parte del nivel de participación estaría pendiente verificar si efectivamente se dan o se darán los siguientes fases del referido nivel,

⁴⁶ GONZALES, Miguel, y otros, La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, 1ra. Edición, Editorial Risper Graf C.A, Ecuador, 2010, p.12.

me refiero puntalmente a los procesos de planificación y gestión para luego pasar a lo que se constituiría la deliberación pública a través de Asambleas de participación que conformen consejos locales de planificación. **(Anexo 5)**.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

1.- El Ecuador cuenta con varios instrumentos legales y reglamentarios basados en la Constitución que norman procesos de participación social en temas de planificación estratégica, formulación de presupuestos participativos y veedurías ciudadanas, cuya ejecución en cierta medida genera mayor nivel de confianza en la ciudadanía respecto a la distribución equitativa de recursos públicos, sin embargo estos procesos requieren un mayor empoderamiento de parte de la ciudadanía en el proceso de construcción participativa fundamentalmente en el nivel de gestión y planificación. Sin embargo esta falta de empoderamiento puede deberse a una falta de organización o una debilidad interna de las organizaciones indígenas.

2.- Para el gobierno Ecuatoriano cuya economías dependen de las industrias extractivas principalmente del petróleo, los derechos territoriales, el control de los recursos naturales, el autogobierno y la consulta previa, son puntos conflictivos a la hora de reconocer y respetar los derechos indígenas, estos derechos a pesar de estar reconocidos en la Constitución ecuatoriana, siguen siendo cuestionados tanto a la reglamentación como en su ejecución, varios actores políticos lo consideran como una mera socialización, sin embargo este proceso constituyó una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y las comunidades.

3.- La Consulta Previa en el Ecuador en un proceso de asignación o adjudicación de bloques o áreas hidrocarburíferas, fue realizada en el Bloque 28, conjuntamente con el resto de bloques del suroriente. Este hecho se constituyó en un hito histórico para el país, sobre todo considerando que existe una historia de más de cuatro décadas de actividad hidrocarburífera y no se evidencia consultas ni socialización de los proyectos impulsados por el gobierno, antes, durante o después de su ejecución, lo que existe es el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental, que se ejecuta de manera obligatoria por la autoridad ambiental, en coordinación con el promotor de la actividad o proyecto, de manera previa a la aprobación del estudio de impacto ambiental y únicamente en las zonas de influencia directa a una actividad hidrocarburífera.

4.- Según la información proporcionada por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el actual gobierno ha realizado grandes obras de inversión pública, según Ecuador Estratégico EP, la priorización de estas obras responde a un análisis técnico, por factibilidad social, ambiental, política, económica, entre otras, los cuales son construido en

un proceso participativo y una política participativa conjuntamente con la ciudadanía, si comparamos las principales líneas de inversión del Gobierno con las expresadas por la ciudadanía durante el proceso de Consulta previa, se determina importantes coincidencias.

5.- Las actas de compromiso firmadas entre el Gobierno (Secretaría de Hidrocarburos) en el 2012 con 14 Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales y la comuna kichwa San Jacinto del Pindo, no se han ejecutado aún, a pesar de que el 16 de abril de 2015 se suscribió el contrato con el consorcio Bloque 28, el objeto de estas actas fue lograr que los ejes de intervención comunitaria, se articulen a las políticas, planes y programas tendientes a construir proyectos de desarrollo social en conjunto, en base a sus propias necesidades o problemas pero hasta el final de esta investigación no se han ejecutado, ni siquiera se ha trabajado en la priorización de dichas obras.

6.- El gobierno central a través de la Secretaria de Gestión Política, tiene la responsabilidad de Coordinar con los GAD's pero se ha identificado un vacío en el derecho que tienen los indígenas en ejercer una planificación intercultural, el Estado sin embargo no tiene un control sobre la planificación de los GAD's, esto ha generado que varias comunidades estén siendo aisladas de los procesos de inversión pública. Además que varias comunidades están muy dispersas lo que dificulta que ciertas obras se ejecuten en sus territorios.

7.- Debido a varias causas como la intromisión de la iglesia, de Organizaciones No Gubernamentales, partidos y movimientos políticos entre otras cosas que interfieren en la estructura y solidez interna de las organizaciones sociales, hay un componente político fuerte que impiden una articulación y definición de necesidades, por ende se dificulta lograr acuerdos y consensos, el desarrollo de las comunidades va a depender del desarrollo de cada individuo, tomando conciencia de la situación en la que viven y de la necesidad de modificarla, así como de la toma de conciencia de sus derechos en la sociedad y sus deberes hacia los demás.

8.- Actualmente el proceso de consulta pasa a ser un trámite administrativo que permite al Estado demostrar su cumplimiento, no se habla de un siguiente paso, de una fase de gestión o planificación de actividades, más aun se identifica la necesidad de incorporar un proceso de deliberación (discutir, deliberar) independiente de no ser vinculante, sería importante complementar esta fase que permita empoderar a la ciudadanía la construcción de su propio desarrollo.

4.2 Recomendaciones

1.- Generar mayores capacidades organizativas en las comunidades para tener una visión integrada de lo que es el desarrollo para el Estado y para las comunidades considerando su estructura, territorialidad y cultura, que se construya una planificación en función de su territorialidad y necesidades de los pueblos indígenas. Se conoce que hay una propuesta de generar una unidad de planificación amazónica entre la Secretaría de Planificación del Estado SEMPLADES y el ECORAE para fortalecer una planificación con las comunidades generando capacidades locales.

2.- El Estado debe regularizar y certificar la existencia de territorios legalmente titulados a favor de las comunidades indígenas, esta acción ayudaría a fomentar procesos de diálogo, evitando la generación de diversas opiniones, posiciones e intereses que incrementen la conflictividad interna y una posición antagónica a la gestión pública, estos espacios deben servir además para informar los beneficios y riesgos que un nuevo proyecto puede generar en su territorio, consecuentemente desarrollar capacidad y voluntad para mejorar el desarrollo de la comunidad.

3.- Se requiere formalizar la constitución de organizaciones sociales, estimular el asociacionismo y apoyar las formas de organización ciudadana que permitan el ejercicio de la participación responsable y solidaria, reconocerlas y considerarlas como actores fundamentales en la implementación de un modelo económico incluyente, con un alto componente de responsabilidad en la relación seres humanos naturaleza y enfocando a eliminar la discriminación y subordinación, logrando cubrir sus necesidades básicas en base a la construcción de política pública participativa propendiendo el buen vivir, lejos de convertirse en un estribillo de un discurso político desgastado.

4.- En base a la investigación también se recomendaría la implementación de nuevos mecanismos de consulta, así como la implementación de nuevas herramientas como guías operativas y manual de procedimientos para la aplicación de nuevos procesos de consulta previa, para que efectivamente las expresiones se constituyan en elementos importantes de construcción de política pública, que emerja de la visión de la ciudadanía, teniendo siempre presente que la población es el protagonista principal con la consecuente participación voluntaria, consciente y responsable de la población en su propio desarrollo (económico, cultural, educativo, sanitario, productivo...)

5.- El proceso de Consulta Previa debería iniciar con la construcción de relacionamiento sostenible, definiendo actividades en base a una identidad social comunitaria concebido en

función del papel integrado y complementario a los planes nacionales de desarrollo. Y un plan de desarrollo integrado adaptado a la realidad local y a las necesidades que fue el objetivo original de los planes de vida de las nacionalidades, como un proceso de aprendizaje continuo, debe hacerse análisis de casos puntuales, de buenas prácticas en base a sistematización de conflictos, transformándoles en herramientas generadas de las experiencias y aprendizaje, evaluación conjunta de casos, de mapas de procesos, de relacionamiento Stake Holders, que permita mejorar el diseño de estrategias de relacionamiento.

6.- Amerita además implementar jornadas de capacitación y formación ciudadana trabajada desde un estado planificador, normativo, generador de procesos a una política en la que el estado facilitador, reciba procesos de la gente, capaces de monitorear su cumplimiento, superar limitaciones, confrontar riesgos, adoptar consensos en relación a objetivos comunes con capacidad de dialogo con los Gobiernos locales,

7.- El desarrollo comunitario se lograría además con el fortalecimiento de los gobiernos locales; El municipio es la menor unidad de la administración pública que tiene decisión efectiva; como principio operativo general, tendría que ser a través de los municipios por donde se canalizara la acción directa de los programas de desarrollo social de las comunidades, en última instancia, procurando la máxima participación posible, y ello solo es posible en donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México.

Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana JAIP, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.

Banco Mundial – Alfaomega (2005), Unidad sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica- Ecuador Evaluación de la pobreza.

Baño, E. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en Una Ciudadanía que crece, Flasco, Chile 15-37.

Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif, *Politix*, no. 57. p. 17-36.

Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA.

Cabrero, E. (2003). Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción. Ed. CIDE- Miguel Ángel Porrúa. México.

Colino, C y Pino, E. (2003). Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales, Fundación Alternativas.

Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece, Flasco Chile.

Cunill, N. (1991). "Participación Ciudadana" Editorial del CLAD. Venezuela.

Cunill, N. (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Venezuela. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada de desarrollo. Santiago de Chile.

- Currill, N. (1996). "La Participación Ciudadana", en: *Participación Ciudadana*. México.
- Christie, I. (1996). A Green Light for local people in return of the local, *Demos Quarterly* issue 9.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. (2009). Análisis de conflictos y desarrollo de las Estrategias de intervención para la Gestión de Conflictos Ambientales y de Recursos Naturales en el Ecuador. Ecuador: Programa de Estudios Socioambientales.
- Font, J. (2002). *Ciudadanos y políticas públicas*, Ariel, Madrid. España.
- Gonzales, Miguel, y otros, *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, 1ra. Edición, Editorial RisperGraf C.A, Ecuador, 2010.
- Egg, E. A. (2005). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- Guillen, A. K. (2009). Origin, space and levels of participation. *International Journal of Good Conscience*, 15.
- Montes de Oca, P. (2010).
- Secretaría Nacional del Agua SENAGUA y Servicio Alemán de Cooperación Social. (2010). *Una alternativa para la participación ciudadana para la Gestión integrada de los recursos Hídricos en el Ecuador*. Quito.
- Gualinga, Rubén, entrevista de Franklin Falconí. Participación social en la construcción de política pública Petrolera durante la consulta Previa del bloque 28 (26 de agosto de 2015).
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, *Local Government. Policy Marketing*. Vol. 20, No. 4. p 5-12.
- Medici, A. (2006). *El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia*. Congreso Nacional de Sociología Jurídica Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México.
- Merino, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia* Ilpes, CEPAL, Quito.
- Molina, N. (1998). De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género en Una Ciudadanía que Crece, *Flasco*, Chile 102-109.
- Muñoz, Geovanna, entrevista de Franklin Falconí. Participación social en los proyectos de

Desarrollo Social en el bloque 28 (12 de septiembre de 2015).

Oakley, P. (1991). *Projects with People. The practice of participation in rural development.* International Labour Office. London. UK.

Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britania.* Cambridge: University Press. USA.

Pérez, S. (1999). *Gobierno y Participación Ciudadana En Quórum Año VIII, No. 68, septiembre- octubre, México, p. 178.*

Peschard, J. (1994). *La cultura política democrática, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num.2, México.*

PNUD (2013) *Informe sobre Desarrollo Humano 2013 El ascenso del sur.*

Puig, T. (2004). *Cultura de la participación Intervención Psicosocial. Vol. 13 N.º 3 Págs. 361-372*

Ronquillo, Juan, entrevista de Franklin Falconí. *Participación social en la construcción de*

Política pública Petrolera durante la consulta Previa del bloque 28 (04 de septiembre de 2015).

Sanchez, F. (1993). *Ciudadanía sin fronteras, Desclee De Brouwer, España.*

www.daenajournal.org 192 *Daena: International Journal of Good Conscience.*

4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X.

Shand, D. y Arnberg, M. (1996). *Background Paper in Responsive Government:*

Service Quality Initiatives, OECDE, Paris. Francia.

Sintomer, Y. (2008). *La participación ciudadana como tendencia política en Europa. En Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en las grandes ciudades, Berlín, pp.17- 34.*

Santi Toscano S. 2010 *Análisis del Planteamiento de la Circunscripción Territorial de la Nacionalidad Kichwa de la Provincia de Pastaza.*

Vargas, Adán, entrevista de Franklin Falconí. *Participación social en las*

Organizaciones indígenas (08 Septiembre 2015).

Política pública Petrolera durante la consulta Previa del bloque 28 (04 de septiembre de 2015).

Zicardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.

Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/reports/regional/ latinamerica the caribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamerica%20the%20caribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf).

ANEXOS

ANEXO 1

Ficha Técnica del Bloque 28

FICHA TÉCNICA DEL BLOQUE 28					
UBICACIÓN: Provincias de Pastaza, Napo y Morona Santiago					
CANTONES: Santa Clara, Mera, Carlos Julio Arosemena Tola					
PARROQUIAS: Madre Tierra, Pomona, Canelos, Tarqui, Veracruz, Shell, Puyo, El Triunfo, Teniente Hugo Ortiz, Fátima					
SUPERFICIE: 1753,12 Km ² .					
ASPECTOS FÍSICOS					
HIDROLOGÍA: Río Napo y Río Pastaza (cuenca principal)					
SUBCUENCAS: Río Anzu, Río Arajuno, Río Bobonaza.					
USO DE SUELO Y COBERTURA VEGETAL: Bosque natural 26,64%; Área ganadera 6,5%; Bosque intervenido 17,7%; Cultivos de ciclo corto 36,64%.					
ASPECTOS BIÓTICOS					
PISO ZOOGEOGRÁFICO Y FAUNA: Tropical oriental, Mastofauna 28 especies; Ornitofauna 127 especies, Herpetofauna 61 especies, Ictiofauna 22 especies.					
ASPECTOS SOCIALES					
NACIONALIDAD		ACTIVIDAD ECONÓMICA		DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA	
Kichwa	28,91%	Agricultura, ganadería	54,13%	UPA 20-50 has	27,27%
Woorani	2,79%	No declarada	6,36%	UPA 50-100 has	30,86%
Colono	52,79%	Comercio	5,38%	UPA 100-200 has	8,45%
Shuar	4,51%	Administración pública y Defensa	5,91%	UPA 10-20 has	7,03%
Blanco	2,96%			UPA < 1 ha	10,18%

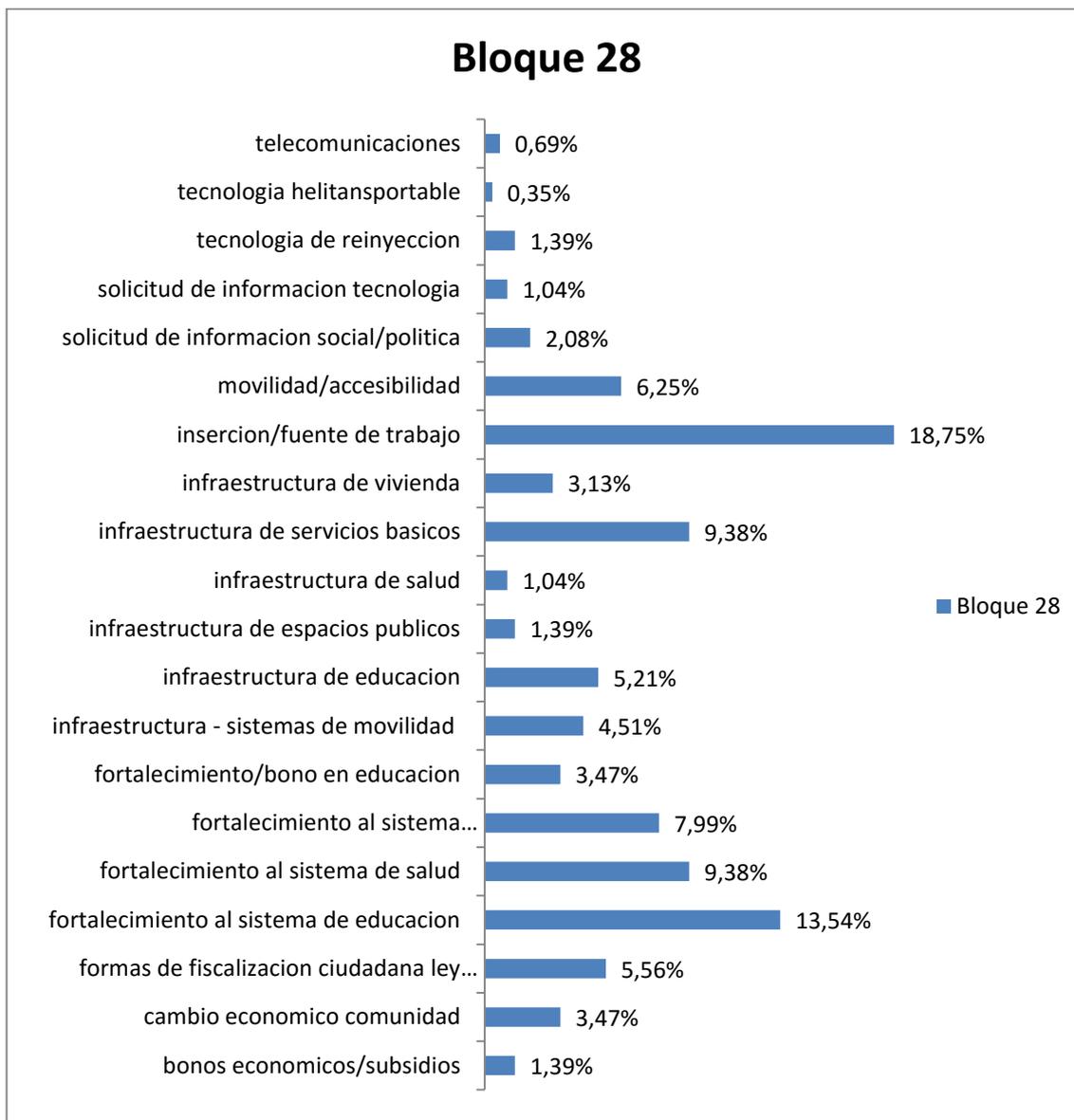
SERVICIOS BÁSICOS				
VIVIENDA		EDUCACIÓN		SALUD
Vivienda propia	73,76%	Analfabetismo	9,76%	Existe desnutrición, enfermedades por contaminación del agua; 15.3 médicos por cada 10000 hab.
Hacinados	22,51%	Escolaridad	7,88%	
Alcantarillado	25,38%	E. básica completa	41,69%	
Luz eléctrica	78,81%	Secundaria completa	27,94%	
PASIVOS AMBIENTALES, ACTIVIDADES HIDROCARBURIFERAS				
PISTAS DE ATERRIZAJE: Aeropuerto Río Amazonas (activo).				
LINEAS SISMICAS: No existen líneas sísmicas en la zona.				
INFRAESTRUCTURA PETROLERA				
Oglan 1 Anglo	Productor de Petróleo			
Autapi	Pozo seco			Abandonado
San Carlos	Pozo seco			Abandonado
INFRAESTRUCTURA VIAL: En cuanto al porcentaje de participación territorial, Canelos, El Triunfo y Carlos Julio Arosemena Tola, son los poblados con un 11% de participación, Veracruz, Mera, Madre Tierra, Santa Clara, con un 6% aproximadamente, mientras que el resto de parroquias apenas ocupan entre un 0 a 5% del territorio, estos poblados están conectados por caminos vecinales, cabe indicar que el tipo de acceso a estos poblados es de tipo carrosable, tan sólo dos parroquias esta ubicadas en el interior.				

Fuente: Diagnóstico Socio Ambiental, Cuadro Tipo A1.

Elaborado por: Calidad Ambiental Cía. Ltda. - Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador, Equipo Territorial Pastaza, 2012.

ANEXO 2

Expresiones ciudadanas en porcentajes



Fuente: Expediente de Consulta Previa. Bloque 28 2012

Elaborado por: Coordinación de Gestión política – Ministerio de Hidrocarburos.

ANEXO 3

Acuerdos de Inversión Social Bloque 28

N°	BENEFICIARIO	REPRESENTANTE SIGNATARIO	FECHA	MONTO ASIGNADO (US\$)
1	GADPR TALAG	Sr. Silvano Hilario Licuy Andi Presidente	18/12/2012	200.000
2	GADPR SAN JOSÉ	Sra. Eustralia Morales Morales Presidente	20/12/2012	200.000
3	GADPR FÁTIMA	Sr. José Rodrigo Fiallos Escobar Presidente	20/12/2012	325.000
4	GADPR TENIENTE HUGO ORTIZ	Sr. Carlos Manolo Lara Orosco Presidente	20/12/2012	325.000
5	GADPR TARQUI	Sr. Roosevelt Wilmer Gómez Arias Presidente	27/12/2012	300.00
6	GADPR MADRE TIERRA	Sr. Edgar Remigio Veloso Peña Presidente	28/12/2012	400.000
7	GADPR EL TRIUNFO	Sr. Cesar Gilberto Díaz Pilamala Presidente	07/01/2013	600.000
8	GADPR 10 DE AGOSTO	Sr. Aníbal Homero Toscano Vargas Presidente	07/01/2013	325.000
9	GADPR VERACRUZ	Sr. Marco Adriano Aníbal Miranda Presidente	07/01/2013	500.000
10	GADPR POMONA	Sra. Gloria Marina Toscano Chicaiza Presidente	08/12/2013	200.000
11	GADPR CANELOS	Sr. Román Olmedo Cuji Vargas Presidente	08/12/2013	1'000.000
12	GADPR SHELL	Sr. Víctor Hugo Hachi Changobalin Presidente	09/01/2013	200.000
13	GADPR SIMÓN	Sr. Eddi Marcelo Anguasha	12/01/2013	100.000

	BOLIVAR	Sensu Presidente		
14	COMUNA SAN JACINTO	Sr. Carlos Antonio Vargas Guatatuca Presidente	17/01/2013	1'200.000
15	GADPR CURARAY	Sr. Porfirio Arcenio Mayancha Andi Presidente	08/03/2013	125.000
TOTAL INVERSIÓN BLOQUE 28:				6'000.000

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos 2013

Elaborado por: Dirección de Seguimiento Social y Ambiental

ANEXO 4

Matriz Socioeconómica Bloque 28

INFORMACIÓN GENERAL DEL BLOQUE													
PROVINCIAS:		NAPO Y PASTAZA											
CANTONES:		TENA, CARLOS JULIO AROSEMENA TOLA, PASTAZA, MERA											
TOTAL DE PARROQUIAS:		16											
SUPERFICIE TOTAL:		1.753,12 Km ²											
PARROQUIA UBICADO EN EL AREA DE INFLUENCIA	UBICACIÓN GEOGRAFICA PROVINCIA/ CANTÓN	SUPERFICIE Km ²	NÚMERO HABITANTES	GRUPO ÉTNICO	REPRESENTANTES		COMUNIDADES DEL ÁREA DE INFLUENCIA	NECESIDADES PRIORITARIAS					
					NOMBRES	CARGO							
El Triunfo	Pastaza / Pastaza	237,87	1.325	Mestizo Kichwa	César Díaz	Presidente del GADP	El Triunfo	Validad / Maquinaria pesada					
							San Luis						
							San Vicente						
							El Esfuerzo II						
							Colonia Bolívar						
							Santa Fe						
							Kuri Paccha						
							Los Arbolillos						
							La Independencia						
							17 de Abril						
							La Libertad						
							Jamie Roldós						
							Riobambeñita						
							Condor Mirador						
Teniente Hugo Ortiz	Pastaza / Pastaza	104,97	1.048	Mestizo Kichwa	Carlos Lara	Presidente del GADP	El Dorado	Saneamiento Ambiental / Letrinizacion Agroproduccion Turismo					
							Mariscal Sucre						
							Palma Roja						
							Teniente Hugo Ortiz						
							Boayacu						
							Yandia						
							Santa Bárbara						
							Ali Shungo						
							San Pablo de Alishungo						
							La Florida						
							Gavilán del Anzu						
							La Unión						
							San Miguel						
							Fátima		Pastaza / Pastaza	81,94	863	Mestizo Kichwa	Rodrigo Fiallos
La Libertad													
El Rosal													
Murialdo													
Simón Bolívar	Pastaza / Pastaza	1.024,67	5.682	Kichwa	Marcelo Anguasha	Presidente del GADP	Nuevo Horizonte	Saneamiento Ambiental/ Agua Potable y Letrinizacion					
							El Pedregal						
Tarqui	Pastaza / Pastaza	88,15	3.831	Mestizo Kichwa	Jaime Morales	Presidente del GADP	Rio Chico	Saneamiento Ambiental/ Alcantarillado y Agua Potable					
							Nuevo Mundo						
							San Pedro						
							Putuimi						
							Chorreras						
							Vencedores						
							Campo Alegre						
				Amazanga									
				Rosario Yacu									
				Dos Rios									
				Mushuk Warmi									
				Huagrayacu									
				Wamak Urco									
				San Jacinto									
Iwia													
10 de Agosto	Pastaza / Pastaza	93,37	1.144	Mestizo Kichwa	Anibal Toscano	Presidente del GADP	Diez de Agosto	Saneamiento Ambiental/ Agua Potable, Letrinizacion y Alcantarillado					
							San Antonio						
							El Esfuerzo 1						
							La Esperanza						
							Juan de Velasco						
							Jatun Paccha						
							Landa Yacu						
				San Ramon									
				San Carlos									
				Veracruz	Pastaza / Pastaza	169,67	1.758		Mestizo Kichwa	Marco Adriano	Presidente del GADP	Cabecera parroquial	Saneamiento Ambiental/ Letrinizacion Agroproduccion
												La Esperanza	
												San Pablo-Talin	
												Taculin	
												22 de Abril	
Calvario													
Cabecera del Bobonaza													
Unión Nacional													
Shingui													
Las Palmas													
Puyo	Pastaza / Pastaza	87,67	36.659	Mestizo Kichwa	Germán Flores	Alcalde del GADP	Barrios Urbanos y Rurales	Saneamiento Ambiental/ Agua Potable y Alcantarillado					

Pomona	Pastaza / Pastaza	55,13	237	Mestizo Kichwa	Gloria Toscano	Presidente del GADP	La Libertad El Porvenir Indichuri Pomona	Saneamiento Ambiental / Lentrinización y Agua potable
Canelos	Pastaza / Pastaza	452,29	2.173	Kichwa	Olmedo Cuji	Presidente del GADP	Puerto Canelos San Eusebio San Jorge Palimbe Cuya Pavayacu San Ignacio Sarayacu Puerto Chumchupamba Tinguiza Chontoa 22 de Noviembre Mercedes El Vergel Naranjal Pillareña Palati Flor de Tinguiza Ishpingo	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado, Agua potable y Letrinización
Shell	Pastaza / Mera	34,13	8.752	Mestizo Kichwa	Víctor Hugo Hachi	Presidente del GADP	Cabecera cantonal Shell	Educación
Madre Tierra	Pastaza / Mera	133,42	1.588	Mestizo Kichwa	Edgar Remigio Veloso Antonio Vargas	PPresidente del GADP Presidente de la Comuna Kichwa SAN JACINTO	Puerto Santa Ana Playas de Pastaza Chincha Yaku Nueva Vida Urpi Churi Encañada Puyo Pungo Amazonas Paushi Yacu Rayo Urco Libertad Chinimbe Yanamarun Jatari Paz Yaku San José San Luis	Saneamiento Ambiental / Lentrinización Producción
Santa Clara	Pastaza / Santa Clara	244	2.830	Mestizo Kichwa	Víctor Hugo Verdesoto Juan Grefa	Alcalde del GAD Municipal Presidente de la Asociación de Pueblos Originarios Kichwas de Santa Clara (PONAKISC)	Cabecera Cantonal San Francisco de Llandía 20 de Abril San Juan de Piatúa 4 de Agosto San Rafael Jandiyaku Chontayaku Rey de Oriente San Jorge San Vicente	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado, Agua potable y Letrinización
San José	Pastaza / Santa Clara	69,58	735	Mestizo Kichwa	Eustralia Morales	Presidente del GADP	El Carmen Samasunchi San José La Esperanza San Vicente San José 2 Ceslao Marín	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado Educación Ecoturismo
Tálag	Napo / Tena	915,6	2.768	Kichwa	Silvano Licuy	Presidente del GADP	Cando Serena Alto Shindia Alto Jatun Yaku Puma Rumi Zapallo Santa Rosa	Saneamiento Ambiental / Agua potable y Letrinización
Calos Julio Arosema Tola	Napo / Carlos Julio Arosemena Tola	502,39	3.664	Mestizo Kichwa	Edgar Jiménez	Alcalde del GAD Municipal	Flor de Bosque San Francisco de Chukapi Chukapi Bajo Ila Tzawata	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado, Letrinización Salud
Cumandá	Morona Santiago / Palora	824,18	345	Mestizo Kichwa	Ludy Eras	Presidenta del GAD Parroquial	Agua Santa 1 Sevilla de Oro Oto Arosemena 1 Oto Arosemena 2	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado, Letrinización Salud
Mera	Pastaza / Mera	360,94	1.521	Mestizo Kichwa	Mirían Jurado	Alcaldesa del GAD Municipal	Barrios Urbanos y Rurales	Saneamiento Ambiental / Alcantarillado, Letrinización

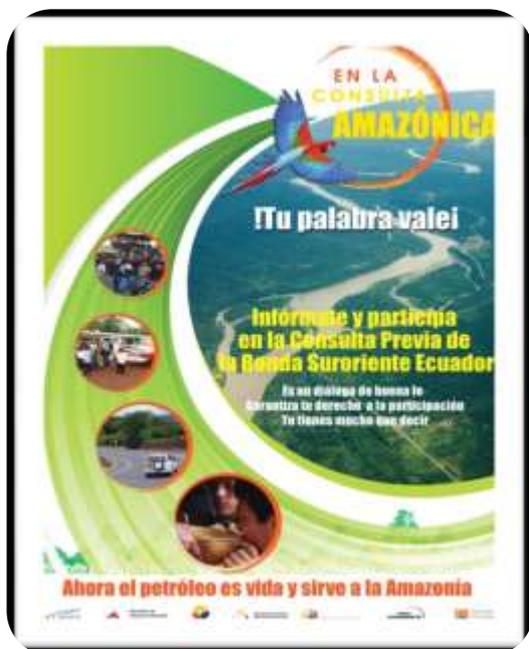
Fuente: INEC / CENSO 2010 (Datos poblacionales y extensión)

Fuente: Secretaría de Hidrocarburos 2013

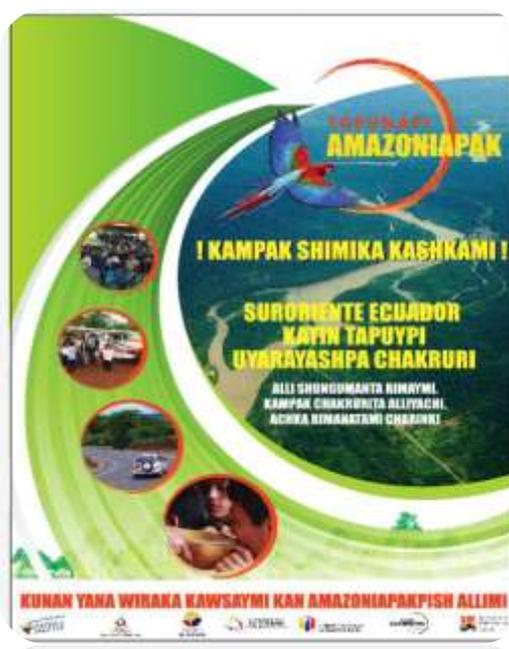
Elaborado por: Dirección de Seguimiento Social y Ambiental.

ANEXO 5

Certificaciones Fotográficas



Fotografía No.1



Fotografía No.2



Fotografía No.3

Fotografías Nos. 1, 2 y 3: Material Promocional de la campaña de comunicación de Consulta previa impreso en español y kichwa.

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)

CONVOCATORIA

Consulta Previa de la Ronda Suroriente Ecuador

La Secretaría de Hidrocarburos institución adscrita al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; en cumplimiento a las disposiciones constitucionales que en el artículo 57 reconoce y garantiza el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada dentro de un plazo razonable sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente, en el mismo sentido conforme lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N° 1247 del 19 de julio de 2012, "REGLAMENTO PARA LA EJECUCION DE LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN Y ASIGNACIÓN DE ÁREAS Y BLOQUE HIDROCARBURIFEROS, invitan a participar en el proceso de Consulta Previa del Bloque 22, ubicado en las provincias de Napo y Pastaza en los cantones de Carlos Julio Arosemena Tola, Santa Clara, Pastaza, Arajuno, respectivamente, el mencionado proceso se realizará de acuerdo a como se detalla a continuación:

OFICINAS DE CONSULTA		
CANTON PARROQUIA COMUNIDAD	LUGAR	FECHA
Arajuno	Coliseo Municipal	Atención al público del 29 de agosto al 23 de septiembre de 10:00 - 18:00
Curaray - Toñonpari	Casa Comunal	Atención al público del 29 de agosto al 24 de septiembre de 10:00 - 18:00
Curaray - Kiwado	Casa Comunal	Atención al público del 29 de agosto al 24 de septiembre de 10:00 - 18:00
Santa Clara	Coliseo Municipal	Atención al público del 29 de agosto al 23 de septiembre de 10:00 - 18:00
Carlos Julio Arosemena Tola	Coliseo Municipal	Atención al público del 29 de agosto al 23 de septiembre de 10:00 - 18:00

AUDIENCIAS PÚBLICAS		
CANTON PARROQUIA COMUNIDAD	LUGAR	FECHA
Arajuno	Coliseo Municipal	10 de Septiembre a las 10:00
Curaray - Toñonpari	Casa Comunal	11 de Septiembre a las 10:00
Curaray - Kiwado	Casa Comunal	11 de Septiembre a las 14:00
Santa Clara	Coliseo Municipal	08 de Septiembre a las 10:00
Carlos Julio Arosemena Tola	Coliseo Municipal	08 de Septiembre a las 14:00

Las observaciones o comentarios se receptorán en las Oficinas de Consulta permanentes e itinerantes, Audiencias Públicas y demás mecanismos de Consulta Previa planificados para el efecto.



Fotografía No.4: Convocatoria en prensa escrita

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No.5: Colocación de afiches en puntos de mayor difusión.

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 6: Formulario de registro de las expresiones ciudadanas

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 7: Habitantes Waoranis informándose en los volantes en su idioma

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No.8



Fotografía No.9

Fotografías 8 y 9: Publicidad Móvil

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 10: Oficinas de consulta previa permanentes

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 11: Audiencias Pùblicas

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 12: Asambleas Generales de retroalimentación

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 13: Oficinas itinerantes para consulta previa.

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 14



Fotografía No. 15

Fotografía Nos. 14 y 15: Suscripción de actas de compromiso entre el Estado y las comunidades

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)



Fotografía No. 16: Equipo de cobertura audiovisual de expresiones y participación ciudadana

Autor: Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SHE)