Línea de Justicia Económica y Redistributiva www.akubadaura.org/es/ Junio 2020

JUSTICIA REDISTRIBUTIVA Y PUEBLOS ÉTNICOS

akubadaura
comunidad de juristas

Publicaciones:
Comunidad de Juristas Akubadaura

Financiado por:
Ford Foundation

Dirección editorial:
Lina Marcela Tobón Yagarí

Investigador y analista:
Linda Marcela Acosta Ortiz

Revisión de contenidos:
Fernando Herrera Arenas

Correción de estilo y diagramación:
Fabiola León Posada
Luisa F. Viatela Lozano

Fotografía
Diana Jembuel Morales

JUSTICIA REDISTRIBUTIVA Y PUEBLOS ÉTNICOS

Análisis sobre la asignación de recursos en el presupuesto general de la Nación Colombiana

Este informe es realizado con el apoyo de:

FORD FOUNDATION

akubadaura comunidad de juristas

Oficina de: Comunicaciones Akubadaura
Teléfono: 3002037484
Página web: www.akubadaura.org

ISBN 978-958-53120-0-5 (IMPRESO)
ISBN 978-958-53120-5-0 (DIGITAL))

Bogotá D. C. Junio 2020

TABLA DE CONTENIDO

Presentación 4

PUEBLOS ÉTNICOS: Protección y derechos 5

PUEBLOS ÉTNICOS: Asignación y presupuesto público 9

PUEBLOS indígenas: Alternativas de asignación y presupuestal 16

Sobre los porcentajes de asignación 17

Sobre la destinación de los recursos: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) 17

Partidas de funcionamiento en el PGN 18

Participación en el Ciclo Presupuestal 18

Mecanismos de adecuación institucional 19

Conclusiones 21

Recomendaciones 22

Para los Pueblos Étnicos 22

Al Estado colombiano 22

A la comunidad Internacional 23

Referencias 24

PRESENTACIÓN

En Colombia se reconoce a los Pueblos Étnicos como sujetos de especial protección, que requieren garantías para el ejercicio y goce efectivo de sus derechos porque representan la diversidad cultural de la nación, están en riesgo de exterminio físico y cultural por los efectos coloniales del despojo en sus territorios, por el conflicto armado, así como por la exclusión histórica que agudiza el racismo y la discriminación en su contra.

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado multiétnico y pluricultural, y diversas Sentencias de la Corte Constitucional, como la SU123 de 2018, mencionan el mecanismo de consulta previa como una manera de incluir el enfoque étnico diferencial con parámetros, instancias e instrumentos de aplicación. Uno de los procesos que debe llevar esta perspectiva es el de la política fiscal, garantizando así un presupuesto más acorde al principio de diversidad cultural.

En este sentido, el presente informe presenta alternativas y recomendaciones para que los gobiernos diseñen presupuestos con pertinencia cultural, al que pueden acceder los pueblos étnicos en Colombia. Estas propuestas son resultado del proceso de análisis a las asignaciones del Presupuesto General de la Nación, que han sido específicamente dirigidas para Pueblos étnicos desde 2002 a 2018.[1]

1 Este informe es el resultado de la triangulación y análisis de diversas fuentes oficiales y de la sociedad civil. Se realizaron seguimientos a algunos sistemas de información y/o Web de entidades como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación; los ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público; el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Así mismo se consulta el bloque de constitucionalidad colombiano y desde allí los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Plurianuales y Anuales de Inversiones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre priorización presupuestal y enfoque étnico diferencial, para emitir recomendaciones, así como lo fueron los instrumentos y orientaciones de los Sistemas Universal e Interamericano de DDHH, en cabeza de organismos como la Relatoría Especial de la ONU para Pueblos Indígenas, la OACNUDH y el Consejo de DDHH de la ONIC. Fuentes primarias como las actas de la Mesa Permanente de Concertación Indígena - MPC y respuestas de acciones jurídicas en sede administrativa, como Derechos de Petición presentados a varias de las entidades nacionales descritas, fueron relevantes para el análisis socioeconómico y jurídico.

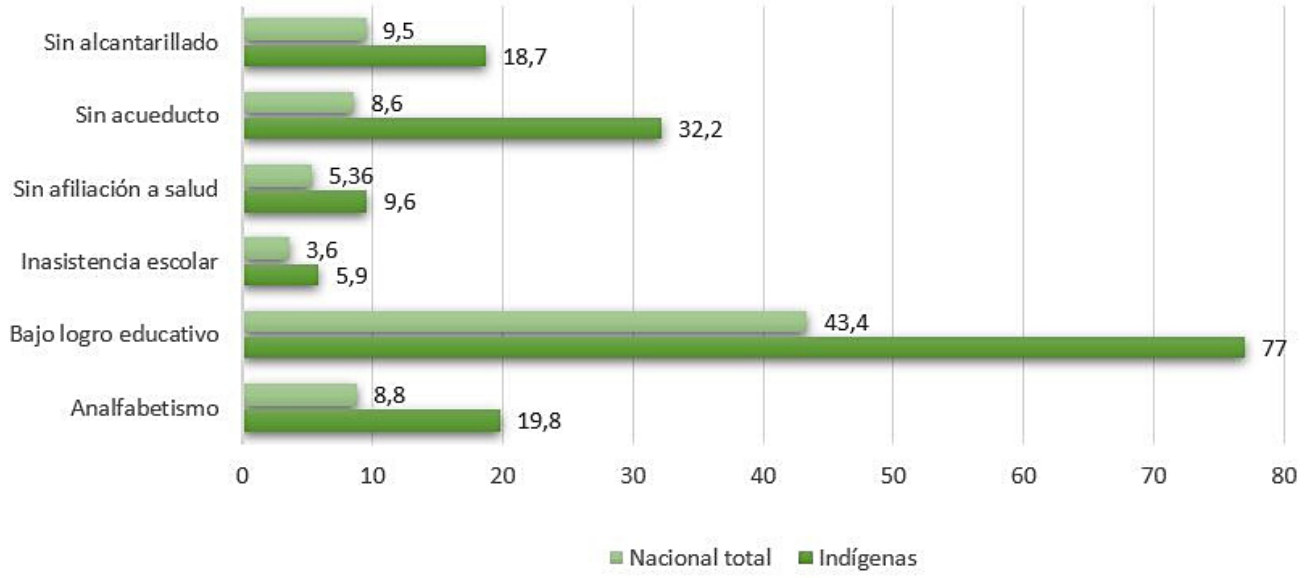
PUEBLOS ÉTNICOS
Protección y derechos

Indígenas, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y ROM, representan el 14,06%[2] de la población colombiana. Estos cerca de 7 millones de personas se ubican en el 24,1%[3] de las zonas rurales del país en las que hay una cobertura de bosques cercana al 90,8% y más del 52% está destinado a prácticas de conservación, lo cual evidencia que son estos pueblos quienes protegen la biodiversidad del país pese a que más del 15% de la deforestación de Colombia afectó sus territorios, principalmente por actividades de extracción y expansión de la frontera agrícola[4].

Según datos del Gobierno Nacional, la pobreza multidimensional de los pueblos indígenas es 2,5 veces más alta que el total nacional, y la de los pueblos y comunidades afrodescendientes un 1,5. Para ambos pueblos las desventajas se dan en materia de educación, salud y acceso a servicios de primera infancia, vivienda, acueducto y alcantarillado[5].

En este orden de ideas, al revisar algunas variables incluidas en el Índice de Pobreza Multidimensional[6] y los resultados del Censo Nacional Agropecuario, en su componente étnico, se observa que la falta de cubrimiento para los pueblos indígenas es ampliamente superior al promedio nacional, como puede observarse en el cuadro de abajo.

Gráfico 1. Variables IPM Nacional vs Indígena



Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, Índice de Pobreza Multidimensional 2017. DANE

2 Dane (2005) Censo Nacional de Población y Vivienda
3.Dane (2014) Censo Nacional Agropecuario
4. Datos y elementos compilados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"
5. Datos compilados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"
6.Si bien este es un referente para el análisis de brechas, se debe aclarar que no es una medida con enfoque diferencial étnico, pues sus postulados en materia como Vivienda, desconoce la forma de vida de algunos pueblos, lo cual permite, llamar la atención sobre la invisibilidad estadística de estos pueblos.

A pesar de que la Constitución Política Colombiana de 1991 orienta, en cinco artículos (ver recuadro), sobre los derechos de los grupos étnicos, y aunque la Corte Constitucional, en Sentencias como las T025 de 2004; T236 de 2012; SU123 de 2018 y Autos como el 004 -09, 005 -09 y 266 de 2017, insiste en el enfoque étnico diferencial como la obligación pública de disponer de políticas, presupuestos, estructuras, programas y herramientas concertadas y protectoras de las realidades, necesidades y derechos de los Pueblos Étnicos, salvo en ciertas excepciones, no existen programas con este enfoque claramente delimitado, instrumentado y funcional. Por ejemplo, no existe una política nacional en materia de salud que especifique la atención a mujeres indígenas en coordinación con parteras de estos pueblos, o currículos que cuenten con una cátedra de mayores o mayoras de los pueblos étnicos o se fomente el aprendizaje de sus lenguajes en los diferentes centros educativos.

- **Artículo 7:** "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana"
- **Artículo 63:** las tierras comunales de grupos étnicos (...) son inalienables,Imprescriptibles e inembargables.
- **Artículo 67:** los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.
- **Artículo 246:** las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.
- **Artículo 286:** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Existe un rezago en políticas públicas que contemplen ese reconocimiento más allá de un enfoque diferencial de la oferta institucional; es decir, que sea exclusivamente una política para pueblos étnicos.[7] Para los Indígenas, por ejemplo, sus sistemas propios en salud (SISPI) y educación (SEIP) vienen con avances escasos para su protocolización.

Ante este panorama las comunidades decidieron dialogar con el Gobierno Nacional para posicionar sus temas y promover la aplicación de un enfoque diferencial en la institucionalidad estatal. Es así como existen tres escenarios nacionales de relacionamiento, Espacio Nacional de Consulta Previa y Organizaciones Nacionales Afrocolombianas, Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo ROM y Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) en donde se llevan las políticas y normas que requieren de consulta y concertación:

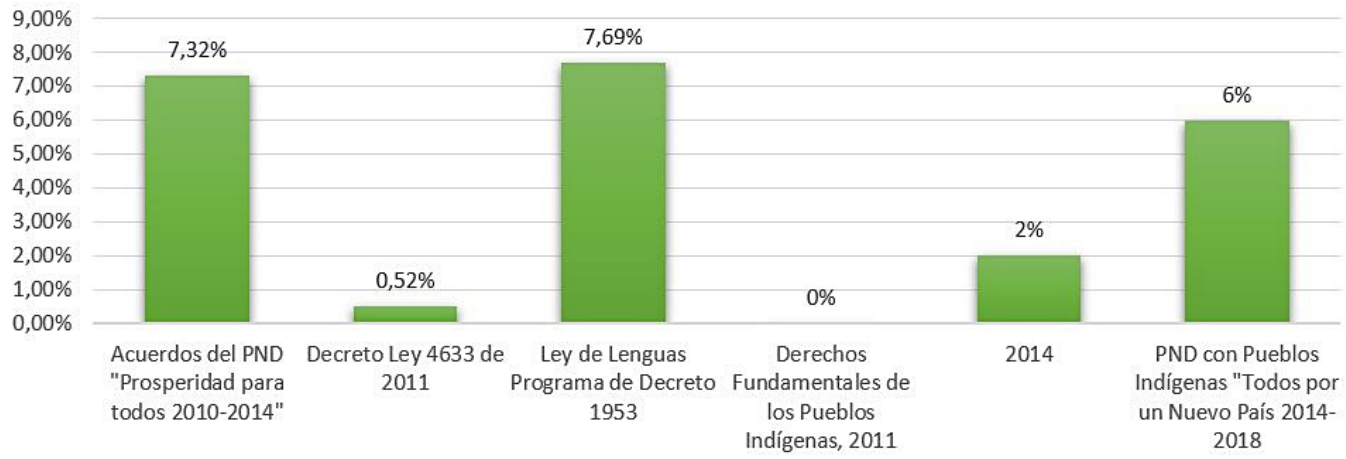
- ***Espacio Nacional de Consulta Previa y Organizaciones Nacionales Afrocolombianas***
- ***Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo ROM***
- ***Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)***[8]

7. En diciembre de 2017 se protocolizó en el marco de la MPC la Política Pública de Comunicaciones de y para los Pueblos Indígenas, sin embargo, esta no ha sido incluida en los instrumentos de planeación del Estado ni se ha incorporado su plan de acción.
8. Los pueblos indígenas cuentan con dos escenarios de relacionamiento que nacen con la MPC, la Comisión Nacional de Territorios y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, cada una con su dinámica y funciones particulares. Adicionalmente, existen alrededor de 13 comisiones temáticas de la Mesa Permanente de Concertación.

Para el presente documento se tendrán en cuenta los aprendizajes y dinámicas de la MPC como escenario conjunto entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Indígena. Las actas y comunicados emitidos por los delegados y delegadas en esta instancia expresan la lucha por la disminución de las brechas que existen en el país y que padecen los pueblos indígenas, así como la búsqueda del reconocimiento constitucional que los cobija.

El Gobierno Nacional ha suscrito 1582[9] acuerdos con los pueblos indígenas en el marco de la MPC, muchos de los cuales hacen parte de políticas públicas que, como se muestra en el gráfico 2, tienen un porcentaje de implementación, en promedio, correspondiente al 3,9%, evidenciando un incumplimiento sistemático de aquellos acuerdos que en algunas oportunidades son promovidos por el mismo Ejecutivo.

Gráfico 2. Porcentaje de cumplimiento políticas/normas emblemáticas concertadas en la MPC 2010- 2019



Fuente: Sistema de Información ISACA, Secretaría Técnica Indígena de la MPC

La connotación del **acuerdo** al cual se llega en estos escenarios es fundamental para comprender el grado de voluntad política de los gobiernos para cumplir los compromisos adquiridos. Para evitar interpretaciones unilaterales sobre los compromisos suscritos entre las partes, se requiere de unos mínimos en el relacionamiento, tales como:

- ***Establecer*** el grado de institucionalidad que atiende el tema étnico desde el Gobierno Nacional y entablar diálogo con funcionarios con capacidad decisoria.
- ***Manejar*** un lenguaje comprensible para ambas partes. En caso de requerirse traducción, a idioma indígena, se debe contar con las garantías necesarias.
- ***Identificar*** con claridad los responsables: conocer la institucionalidad y el alcance de la misma, con el fin de no generar expectativas que legalmente no puedan cumplirse.
- ***Tiempo***, población beneficiaria y formas de intervención de los Pueblos en la implementación del acuerdo. Esto se refiere a lo que realmente se puede hacer en el periodo de gobierno y la manera en la cual se ejecutará el acuerdo según el ámbito geográfico de aplicación.

9. Sistema de Información ISAA a corte de abril de 2019. Secretaría Técnica Indígena de la MPC.

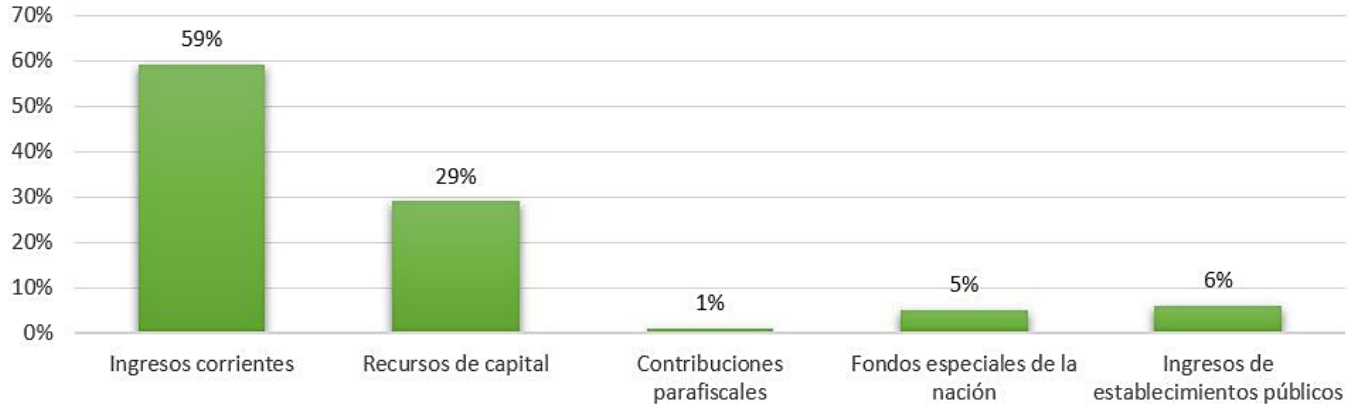
Uno de los elementos fundamentales para dar viabilidad a los acuerdos es contar con un presupuesto específico y dirigido a su cumplimiento. Pero ¿qué tipo de presupuesto?, ¿Desde qué fuentes se deberían cubrir los cientos de acuerdos suscritos con pueblos étnicos?

Como se ha dicho, Colombia se reconoce como una nación multiétnica y pluricultural, y estos acuerdos, pese a realizarse en diferentes periodos presidenciales, tienen carácter de política de Estado debido al alcance de los mismos puesto que buscan promover el bienestar de los pueblos étnicos, sujetos de especial protección según la Constitución y, por tanto, deben ser cubiertos principalmente con recursos públicos.

PUEBLOS ÉTNICOS
Asignación y presupuesto público

El presupuesto público es aquel que está compuesto por los ingresos que recibe el Estado y los gastos que se realizan para dar cumplimiento a la política nacional, las leyes y la normatividad vigente. Los primeros son aquellos que percibe el país por concepto de los impuestos, multas, tasas, deudas, parafiscales y otros. En 2019 se evidencia que la principal fuente de financiación del Estado fue el grueso de colombianos y colombianas, quienes, por medio del pago de sus impuestos directos e indirectos, las multas y tasas, aportaron el 59% de los ingresos de la Nación.[10]

Gráfico 3. Porcentaje de distribución de los ingresos del PGN 2019



Fuente: Decreto 2467 de 2018.[11] Clasificación propia

Los gastos del Estado son aquellos recursos que se destinan para el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y la inversión que estas ejecutan para el cumplimiento de sus metas y la atención de la población en general; así mismo, son aquellos destinados para el pago de la deuda pública.

> ***"Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación".*** **(Artículo 41, Decreto 111 de 1996)**

10. Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"

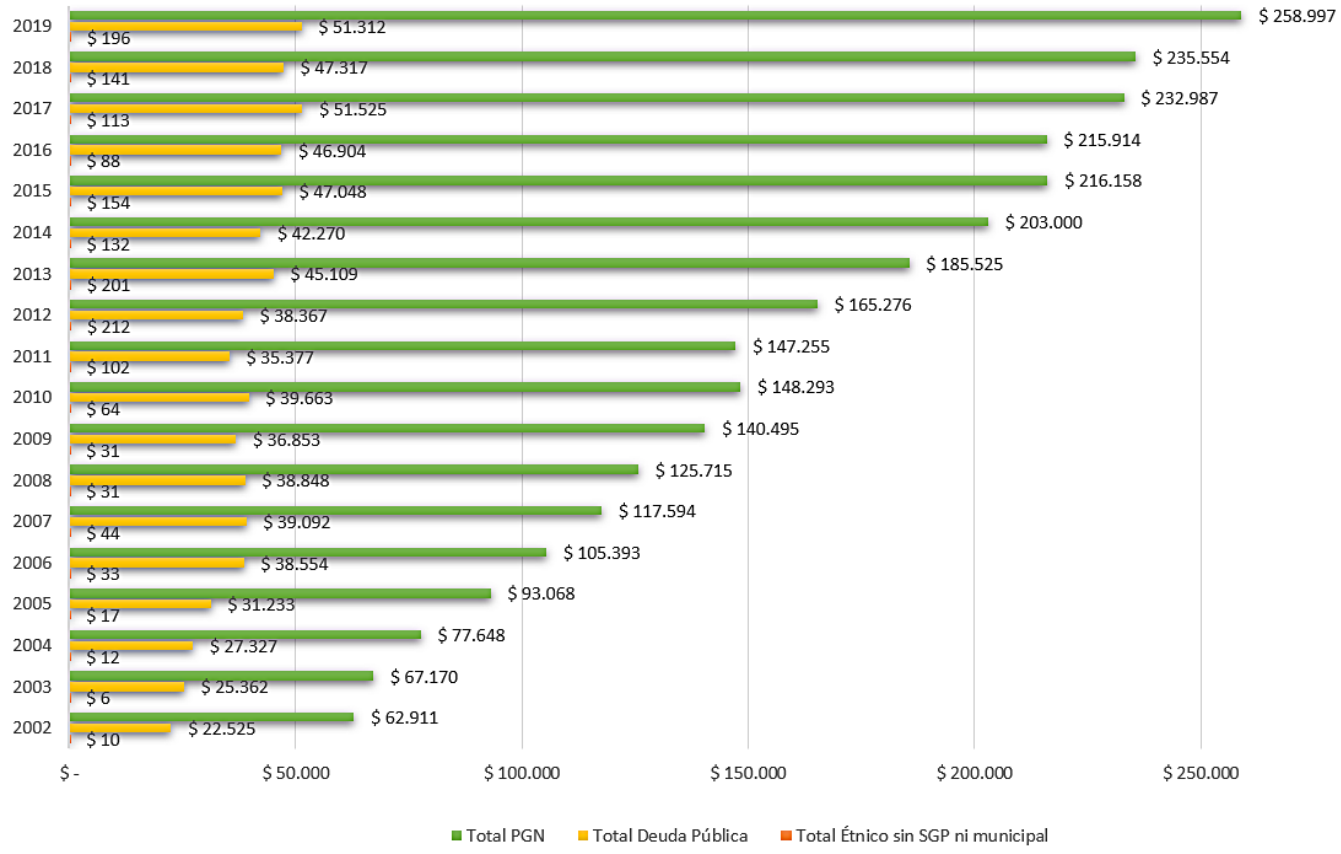
11. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos

Los gastos del Estado se constituyen en la expresión de lo que proyecta durante un año,[12] es decir, lo que realmente puede usar el Gobierno para transformar (o al menos contribuir en ello) una situación ya prevista y reconocida, mediante la distribución de recursos a su institucionalidad y a las entidades territoriales por conceptos de descentralización.

Retomando lo expuesto, si el Gobierno Nacional acuerda con los pueblos étnicos una serie de compromisos que promueven de alguna manera la disminución de brechas y por tanto el bienestar general y el mejoramiento de su calidad de vida, los cuales por lo general requieren del presupuesto necesario para su viabilidad, se supondría que deberían verse reflejadas en el Presupuesto General de la Nación – PGN, partidas específicas que manifiesten el reconocimiento constitucional que sobre estos pueblos existe.

Para analizar si existe o no una inversión específica, con enfoque cultural, que reconozca a los pueblos y los compromisos pactados, se presentan a continuación los hallazgos sobre las partidas que tienen este carácter en las diferentes leyes de PGN.[13]

Gráfico 4. PGN colombiano: Deuda pública y Pueblos Étnicos 2002 -2019
(Ingresos corrientes. En miles de millones)



Fuente: Decretos de Liquidación del Presupuesto General de la Nación 2002 a 2019. Clasificación propia

12. Uno de los principios del Sistema Presupuestal es la anualidad el cual señala que el "año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción" (Artículo 14 del Decreto 111 de 1996)

13. Vale la pena aclarar que se tomaron en cuenta aquellas partidas que en su nombre y objeto (para el caso de los recursos de inversión) claramente están dirigidas para Pueblos Indígenas, Rrom, Afrodescendientes o Pueblos Étnicos (sin diferenciación). No se contabilizan los recursos del Sistema General de Participación de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas debido a que su naturaleza es distinta y su ejecución solo hasta el año 2015 pudo ser asumido directamente por los Pueblos gracias al Decreto 1953 de 2014, elementos que son analizados más adelante.

La anterior gráfica evidencia que los recursos del Presupuesto General de la Nación con enfoque diferencial no superan el 0,05%, en promedio, en los últimos 17 años, mientras los recursos de la deuda pública se mantienen por encima del 28%, siendo los Pueblos Étnicos la población más afectada por los efectos del conflicto armado, las brechas sociales y en general por el despojo histórico de sus territorios.

En detalle el monto asignado en conjunto a Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueros, ROM y, aquellos que no se diferencian entre sí como Pueblos étnicos, se resalta a continuación en la vigencia específica para tal fin.

Gráfico 5. Recursos del PGN dirigido a Pueblos Étnicos 2002 – 2019
(Precios corrientes. En miles de millones)

Fuente: Decretos de Liquidación del Presupuesto General de la Nación 2002 a 2019.
Clasificación propia

Si bien el incremento del PGN es sostenido, correspondiente al 9% anual en promedio, no ocurre lo mismo con los montos destinados de manera diferenciada a Pueblos Étnicos, como se aprecia, difieren sustancialmente entre vigencias; lo anterior puede estar relacionado con el tipo de políticas promovidas por el gobierno de turno y que generan incertidumbre y falta de garantías para el cumplimiento de los acuerdos de política, que requieren recursos constantes para poder impactar y promover el acceso y goce efectivo de los derechos.

El Gráfico cinco (5) muestra cómo los recursos con enfoque diferencial se ven incrementados a partir del año 2010, fecha en la cual se consultó el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), y los decretos de víctimas con fuerza de Ley (4633,4634 y 4635), evidenciando que la incidencia y diálogo con los pueblos étnicos, puede estar ligada a la asignación presupuestal específica y culturalmente adecuada.

En el periodo analizado son 26 entidades que han destinado alguna partida para pueblos étnicos, como se verá a continuación:

Tabla 1. Partidas presupuestales específicas para Pueblos Étnicos en el PGN 2002 -2019 según entidad

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agencia Nacional de Minería												1	1					
Artesanías por Colombia														1	1	1	1	1
Comisión de Regulación de Energía y Gas - Creg									1	1	1							
CORPOAMAZONÍA	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)	1																	
Corporación Autónoma Regional de Sucre				1	1													
Defensoría														1	2	1	1	1
Departamento Nacional de Planeación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1								
DPS												1	1	1				
Empresa Territorial para la Salud ETESA				1														
Incoder/ANT	3	4	3	4	3	4	3	4	4	5	5	4	2	2	2	2	2	2
Instituto Caro y Cuervo	1	1	1	1	1	1												
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible			2	1	1											1	1	1
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1				1	1												
Ministerio de Cultura	1	1																
Ministerio de Desarrollo Económico (hasta 2002)	1																	
Ministerio de Educación Nacional	2	2	2	2	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2				1
Ministerio de Justicia y del derecho																1	2	2
Ministerio de la Protección Social			1	1	1	1												
Ministerio de Minas y Energía					1		1		1	1	1							
Ministerio del Interior	2	1	2	2	2	3	4	3	5	4	5	6	6	7	8	11	11	9
Parques Nacionales															1	1	1	1
Presidencia de la República										2	2	2	2					
Red de Solidaridad Indígena	1	1	1															
UARIV																1	1	
Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial											1	1	1					

Fuente: Decretos de Liquidación del Presupuesto General de la Nación 2002 a 2019. Clasificación propia

Solamente el Ministerio del Interior y el INCODER, actual Agencia Nacional de Tierras, mantuvieron partidas a lo largo de las vigencias, seguidos por el Ministerio de Educación, Corpoamazonía y el Departamento Nacional de Planeación, es decir, solo existe constancia en la inversión a pueblos étnicos en el 19% de las entidades que han asignado un rubro específico para tal fin en los últimos 17 años.

La partida de mayor duración fue la denominada "Fortalecimiento a los procesos organizativos y de concertación de las comunidades indígenas, minorías y ROM" a cargo del Ministerio del Interior, y que se mantuvo los últimos 12 años, seguida por la de "Fortalecimiento a los procesos organizativos y de concertación de las comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras" que permaneció por 10 años, y finalmente la que corresponde al "Fortalecimiento a la Consulta Previa, Convenio 169 OIT. Ley 21 de 1991. Ley 70 de 1993" que estuvo vigente durante las últimas 9 vigencias. Por lo anterior, esta entidad es quien más ha designado partidas a pueblos étnicos (91 en total).

Una de las partidas más relevantes es la relacionada con la implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas y negras, cuya asignación ha sido volátil entre vigencias, lo cual representa uno de los mayores riesgos dado el fin y el impacto que podrían tener estos recursos; esta ficha se encuentra a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, quien como INCODER mantuvo partidas de saneamiento, titulación y adquisición, y para el año 2011 contó con un rubro para la reestructuración de resguardos de origen colonial.

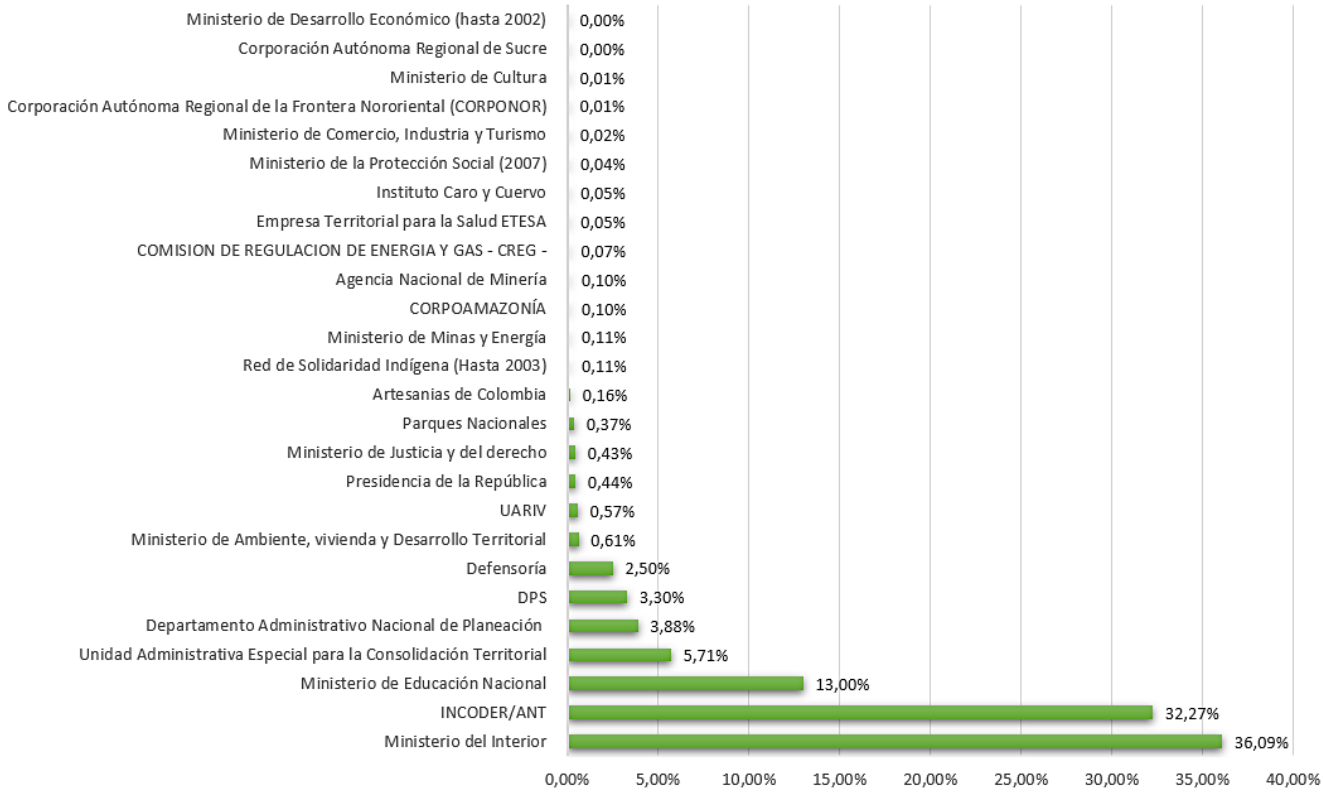
Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional asignó recursos para pueblos étnicos en el marco de créditos condonables para indígenas y afrocolombianos, así como partidas para el "Apoyo a la formación de capital humano de la población afrocolombiana en el exterior", y para el año 2019 contó con una partida de mil millones de pesos para el "Fortalecimiento de la educación con enfoque diferencial para los niños, niñas y jóvenes de los grupos étnicos a nivel nacional".

Por su parte, Corpoamazonía contó con una partida denominada "Aplicación de un sistema de fortalecimiento para el logro de la autonomía de las etnias y culturas en el sur de la Amazonia colombiana" la cual fue suprimida a partir de 2015.

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación, clasifica como uno de los más constantes por la partida denominada "Saneamiento ambiental Amazonía, Chocó, San Andrés y Providencia, Ciénaga Grande Santa Marta, Laguna Sonso Valle, Embalse Guajaro Atlántico, Parque Tayrona, Laguna Tota, Ciénaga Sapaya y Desarrollo Sostenible Resguardos Indígenas en Zonas de Especial Significado" que se mantuvo durante 10 años y dejó de presupuestarse a partir del 2012.

Si bien la constancia en las partidas para pueblos étnicos es importante, en lo que respecta al monto, se puede afirmar que para el periodo 2002 a 2019 se han asignado $1.587.764.395.986. Para establecer cuál entidad es la que más aporta a dicha cifra; a continuación, se presenta el aporte porcentual por entidad.

Gráfico 6. % asignación presupuestal específica para Pueblos Étnicos 2002 - 2019

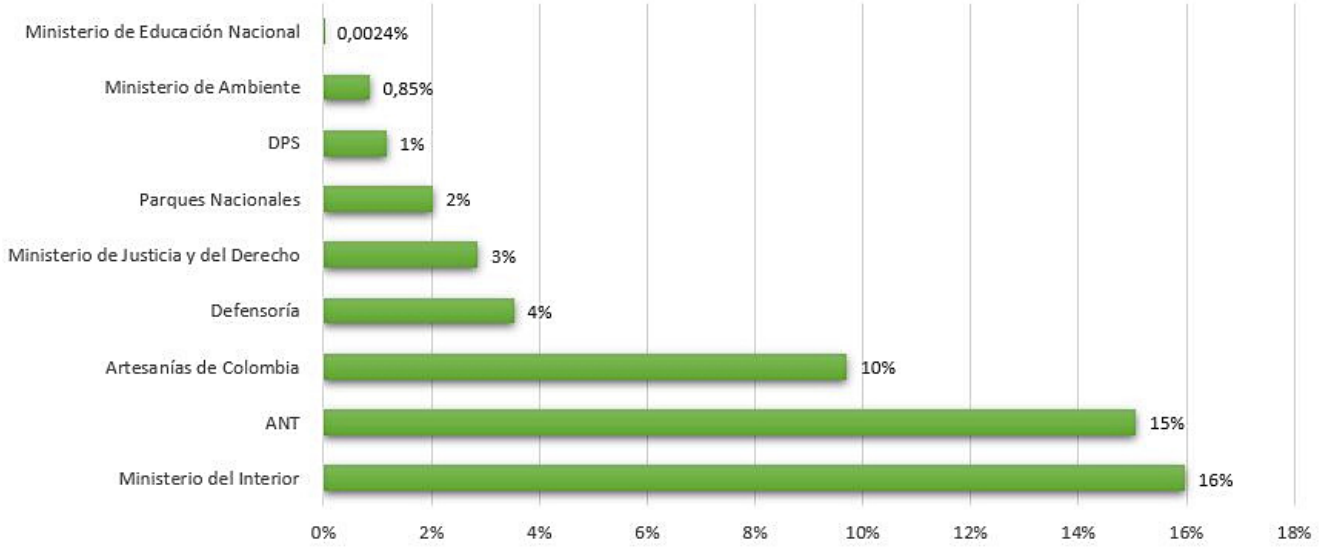


Fuente: Decreto 2467 de 2018, clasificación propia

En coherencia con el número de partidas, el Ministerio del Interior es quien más asignó recursos a pueblos étnicos ($573.102.707.731) seguido por la Agencia Nacional de Tierras ($512.327.237.283) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial ($90.683.000.000), esta última gracias a la partida denominada “Erradicación manual voluntaria y generación de capacidades para mejorar las condiciones de vida de la población rural en territorios guardabosques étnicos y productivos”, que en 2012 contó con un rubro de 78 mil millones de pesos, y que cerró su asignación en 2014 con un monto de 2 mil millones de pesos.

En lo que respecta a la vigencia 2019,[14] sólo ocho (8) entidades asignaron partidas específicas para Pueblos Étnicos, al respecto y en comparación con el monto total por institución se encontró:

Gráfico 7. Porcentaje de asignación presupuestal pueblos étnicos PGN (2019) total entidad



Fuente: Decreto 2467 de 2018, clasificación propia

Como se mencionó, las partidas de la Agencia Nacional de Tierras están enfocadas a la implementación del programa de legalización de tierras, mientras que las del Ministerio del Interior se destinan para el fortalecimiento institucional y organizativo, así como para las comunidades indígenas afectadas por el desastre natural ocurrido en Mocoa en 2017 y aquellas para el Pueblo Nukak. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo, el monto corresponde a la asesoría y seguimiento de los Decretos Ley de Víctimas, mientras que las del Ministerio de Justicia se destinan al fortalecimiento de capacidades organizativas y acceso a justicia y de la política penitenciaria y la implementación del enfoque diferencial de reclusión y tratamiento resocializador. El Ministerio de Ambiente asigna el recurso para el fortalecimiento a la consulta previa, partida que también destina el Ministerio del Interior; el DPS, por su parte, tiene un recurso para la "Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional".

La entidad que más asigna recursos específicos para el tema étnico respecto al total de su presupuesto es el Ministerio del Interior con el 16%, seguido por la ANT con el 15%, Artesanías de Colombia con el 10%, Defensoría con el 4%, Ministerio de Justicia 3%, Parques Naturales Nacionales con el 2% y DPS, Ministerio de Ambiente y Educación con 1% o menos.

Lo anterior está relacionado con el objeto, carácter y funciones del Ministerio del Interior, por lo cual no es posible establecer si el criterio de asignación es suficiente o no; sin embargo, y como se verá más adelante, el porcentaje de distribución debe contener unos criterios mínimos para la incorporación de un enfoque diferencial étnico.

14. Se omite la partida del Consejo Superior de la Judicatura denominada "formación y capacitación en competencias judiciales y organizacionales a los funcionarios, empleados, personal administrativo de la rama judicial, jueces de paz y autoridades indígenas a nivel nacional" al no poder establecerse el monto exacto destinado para autoridades indígenas.

PUEBLOS INDÍGENAS
Alternativas de asignación presupuestal

Desde la Comunidad de Juristas Akubadaura se entiende que para alcanzar la equidad, inclusión y reducir la desigualdad se requieren mecanismos que permitan que los miembros de la sociedad (con énfasis en los pueblos étnicos) alcancen su bienestar con condiciones dignas, que reconozcan sus diferencias, contribuyan al ejercicio de su ley de origen, derecho propio, derecho mayor, prácticas culturales y ancestrales y políticas que redistribuyan los recursos, bienes y servicios de la nación con enfoque diferencial; siendo esto la **Justicia Redistributiva**.

Con el fin de contribuir a las posibilidades para desarrollar un enfoque visto desde este concepto sobre los recursos públicos, se presentan a continuación criterios y alternativas técnicas que permitan que se garantice una asignación presupuestal con enfoque diferencial en el relacionamiento con pueblos étnicos:

Pueblo Nükak

Sobre los porcentajes de asignación:

Se propone tener en cuenta tres criterios que deben verse íntegramente en todo momento[15]: Como se mencionó, estos tres criterios no pueden observarse de manera aislada; puesto que, en su conjunto, permiten la existencia de unos mínimos en la asignación presupuestal con enfoque de derechos y reconocimiento constitucional, que pueden convertirse en una alternativa en el corto plazo, sin entrar aún en lo que corresponde a una adecuación institucional; en relación con lo anterior, la Contraloría señaló:

a. *Porcentaje poblacional:* corresponde al número registrado en el Censo de Población y los censos propios, este es el mínimo posible.

b. *Porcentaje territorial:* es la distribución que existe en el país y no solo tiene que ver con lo legalmente constituido sino con la ocupación de los pueblos étnicos que incluye criterios tradicionales; para ello, se recomienda el uso del Censo Nacional Agropecuario, los censos autónomos y las cifras de instancias propias, como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.

c. *Porcentaje de brechas y afectaciones:* son aquellos basados en el grado de afectación que han sufrido los pueblos étnicos y que están respaldados por Sentencias de los Altos Tribunales, estudios, estadísticas propias y, en general, análisis que demuestran las brechas existentes respecto de la población no étnica del país. Al respecto, es importante aclarar que, si bien se cuentan con registros oficiales, estos no siempre reflejan la realidad territorial, o en muchos casos, no se establece específicamente la afectación de carácter étnico. De ahí la importancia de hacer estudios propios y con enfoque diferencial.

> ***"Se hace necesario una revisión global a los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, lo que incluye a la AESGPRI, teniendo en cuenta factores como la condiciones de vida, la dispersión geográfica, la fortaleza organizativa, así como la vulnerabilidad de algunos pueblos, como los protegidos a través del Auto 04 de 2009; esto con el fin de hacer de la asignación más equitativa y realmente diferencial".***[16]

Sobre la destinación de los recursos: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)

El Bpin es parte de los instrumentos que tiene el Gobierno Nacional para la formulación, asignación y ejecución del gasto. Si bien sólo corresponden a los recursos de inversión del Estado, en el corto plazo se pueden convertir en una alternativa para la incorporación de partidas específicas para Pueblos Étnicos. En este sentido se recomienda hacer una revisión detallada de aquellas que se han establecido históricamente para determinar los resultados y el impacto que han tenido en los Pueblos, ya que el presente documento se

15. Como lo señala el Departamento Nacional de Planeación sobre la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas "La distribución actual basada en el único criterio en la variable de población en resguardos, no toma en cuenta aspectos socioeconómicos relevantes, y genera sesgos de interpretación al interior de las autoridades de los mismos." En su documento denominado Asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas, una propuesta de distribución de 2017.

16. Citado en: Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos y el reto para los pueblos indígenas en el ejercicio de la función pública. Contraloría General de la República 2017.

refiere únicamente a la asignación de este tipo de recursos; para ello, se hace un llamado para fortalecer las estructuras organizativas y alianzas étnicas para desarrollar un seguimiento propio con las respectivas garantías.

En el marco de los escenarios de relacionamiento, se han pactado con pueblos indígenas acuerdos para la elaboración de fichas BPIN, ejercicio que fue realizado desde las diferentes organizaciones con asiento en la MPC, pero que no fue incorporado en el Banco de Proyectos con recursos disponibles.

Partidas de funcionamiento en el PGN

Es una alternativa que podría establecerse en el mediano y largo plazo, ya que implica un principio de adecuación institucional en la cual parte de las funciones, ámbito y alcance institucional deben responder de manera específica sobre los derechos de los pueblos étnicos.

Esta alternativa debe verse desde las estructuras de gobierno de los pueblos étnicos, pues debe partir de una iniciativa concertada que incluso puede relacionarse con la creación de nuevas entidades que atiendan los temas étnicos u otros mecanismos de transformación institucional.

Participación en el Ciclo Presupuestal

Para que lo referenciado previamente sea viable, se deben conocer los tiempos que existen en la Ley y los instrumentos con los que cuenta el Estado para su programación anual de recursos, esto con el fin de evitar especulaciones respecto a la vigencia siguiente.

Si bien el ciclo presupuestal inicia con las circulares del Ministerio de Hacienda[17] y del Departamento Nacional de Planeación, las entidades deben preparar antes de febrero de cada año las solicitudes de asignación presupuestal para consolidar hasta el 31 de mayo el anteproyecto de PGN, por lo cual se recomienda trabajar conjuntamente con los espacios de concertación étnica y otras estructuras organizativas a más tardar el primer trimestre del año.

Este es un escenario ideal bajo los mecanismos de planeación existentes; no obstante, hay otras herramientas como la distribución de los recursos, entendida como una operación en la cual la entidad distribuye parcial o totalmente los recursos a un proyecto de inversión determinado sin cambiar su destinación, entre uno o varios subproyectos, se realiza mediante resolución con aprobación de la DGPPN del MHCP (Según manuales del DNP). En el mismo sentido, de acuerdo con el Decreto 1068 de 2015: "Cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su objeto o naturaleza, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-

17. Según la circular de Hacienda 03 de 2019 para la consolidación del anteproyecto de presupuesto: (...) Los recursos previstos, además de cubrir las necesidad de funcionamiento del sector público, deberán permitir el cumplimiento de compromisos adquiridos (...), el acatamiento de los compromisos de la Ley de Víctimas del conflicto armado interno y de los Acuerdos de Paz, los mandatos de las altas cortes, especialmente la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes y en las normas y/o sentencias, respectivas (Población comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y afrodescendiente).

Dirección General del Presupuesto Público Nacional las ubicará mediante Resolución en el sitio que corresponda. Cuando se trate de inversión, se requerirá del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación." Lo anterior se denomina ubicaciones; por otra parte, también existen otras figuras como adiciones por donaciones e incorporaciones.

Mecanismos de adecuación institucional

Según lo expuesto, se condensan a continuación algunos elementos, entre muchos otros, que podrían dar viabilidad a los criterios de asignación presupuestal establecidos en los puntos previos:

a. ***Adecuación de programas existentes con enfoque étnico diferencial.*** Una de las discusiones constantes sobre la "oferta institucional", según las actas de sesión de la MPC,[18] es que el Gobierno Nacional responde sólo desde sus planes, programas o proyectos, sin la intención de modificarlos o adecuarlos, de ahí la importancia de monitorear a las entidades, conocer sus iniciativas, el alcance de las mismas y si cuentan o no con un enfoque diferencial étnico basado en derechos. Lo anterior es una invitación a no descartar de entrada la oferta que las entidades del Estado proyectan, sino establecer si efectivamente contribuyen al goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicos, ya que pueden existir programas que, si bien en su objeto no señalen específicamente a los pueblos, puede ser orientado para contener un efectivo enfoque diferencial al estar relacionado con temas de la agenda étnica.

b. ***Creación de programas étnicos.*** En el caso de una oferta institucional insuficiente, y después de conocer el alcance de la misionalidad de las entidades del Estado (y así evitar falsas expectativas) se recomienda concertar programas específicos para pueblos étnicos, esto es que su objeto, beneficiarios, resultados e impactos, apliquen concretamente para indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y/o Rom.

c. ***Espacios de relacionamiento con pueblos étnicos.*** Si bien existen escenarios como los mencionados con anterioridad, a los cuales acuden tanto pueblos étnicos como entidades del Estado, se debe establecer el grado de equidad entre unos y otros al momento de establecer políticas, programas y planes de acción. En el mismo sentido, se recomienda determinar y conocer las estructuras institucionales que atienden los temas étnicos, para poder generar estrategias de incidencia que promuevan la adecuación con enfoque diferencial étnico.

d. ***Mecanismos de seguimiento y transparencia con enfoque étnico.*** Como se ha mencionado, es complejo poder señalar el nivel de avance o no en los resultados de las políticas que afectan a los pueblos étnicos, y más aún el impacto en sus derechos, no solo porque no existen las suficientes garantías para que los pueblos establezcan de manera autónoma un seguimiento, sino también por la falta de acceso a la información de las entidades.

18.Información condensada en el Sistema de Información ISAA, al cual se accedió gracias al trabajo colaborativo entre la Comunidad de Juristas Akubadaura y la Secretaría Técnica Indígena de la MPC.

Los beneficios de contar con presupuestos con enfoque diferencial van desde una perspectiva de eficiencia,[19] hasta garantizar el reconocimiento constitucional y el acceso y goce efectivo de los derechos, al generar impactos que transformen las realidades territoriales y disminuyan las brechas sistemáticas que sufren los pueblos étnicos. Además de fomentar el cumplimiento a los acuerdos suscritos y fomentar confianza en las estructuras institucionales de Estado.

Finalmente es importante mencionar que existen otro tipo de fuentes como la del Sistema General de Regalías (SGR) y el Sistema General de Participaciones (SGP), este último cuenta con una asignación específica para Resguardos Indígenas; no obstante, el grueso de estos recursos (casi el 90%) aún son administrados por las entidades territoriales, lo cual preocupa dadas las evidencias de irregularidades que han sido denunciadas por entes de control. En el mismo sentido, el SGR presenta enormes dificultades para la incorporación de un enfoque diferencial étnico, requiriendo ambos de un seguimiento específico y con análisis de impacto sobre este tipo de recursos.

19. Como ejemplo se toma el recurso dispuesto por el Ministerio de Educación para la creación de Centros Educativos en el Resguardo Alto Andágueda, en donde se reportaron 4 mil millones de pesos, debido a la dificultad en el transporte del material y los gastos profesionales para su construcción, los cuales pudieron reducirse sustancialmente si se hubiese trabajado con base a diseños concertados que respeten su cultura, el uso de materiales de la región según las condiciones climáticas y geográficas, así como un trabajo con la comunidad en caso de que así se decida.

CONCLUSIONES

a. ***La distribución del Presupuesto General de la Nación***, al igual que el ordenamiento territorial, sigue siendo un ejercicio interno y discrecional del gobierno nacional y del Congreso de la República. Los gobiernos indígenas son considerados, equivocadamente, como receptores cuando por derecho son autoridades, gestores y evaluadores horizontales de este tipo de decisiones.

b. ***La ausencia de parámetros, metodologías e instrumentos objetivos*** para aplicar el enfoque diferencial en lo presupuestal, son reflejo de la falta de claridad y comprensión que existe al interior de las entidades de gobierno y sus funcionarios sobre las particularidades y necesidades de los pueblos étnicos.

c. ***Cuando el Presupuesto General de la Nación no refleja en su asignación***, las realidades y necesidades de los Pueblos Étnicos del país, afecta la implementación de los Planes de Vida, de Etnodesarrollo y Salvaguarda, y limita el ejercicio de la autonomía territorial, en contravía de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad colombiano.

d. ***La arquitectura institucional del país no refleja su multiculturalidad y pluralismo jurídico***, en la conformación y funcionamiento de instancias como las que asignan, implementan y evalúan el Presupuesto General de la Nación. La participación de los Pueblos étnicos en las mismas es excepcional y casi simbólica.

e. ***Se carece de mecanismos para el control fiscal y la rendición de cuentas directas,*** claras y específicas para los pueblos étnicos y sus comunidades, así como de fichas y criterios diferenciales de priorización presupuestal en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

RECOMENDACIONES

Para los Pueblos Étnicos

a. ***Insistir en la consulta previa, libre e informada*** sobre todos en los aspectos y las fases del ciclo presupuestal, con sentido de oportunidad y acceso total a información técnica.

b. ***Solicitar al gobierno nacional***, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación, la ***concertación de parámetros, instrumentos y metodologías***, para aplicar efectivamente el enfoque étnico diferencial durante todo el ciclo presupuestal.

c. ***Seguir apropiando la estructura y funcionamiento del ciclo presupuestal***, de las entidades que participan del mismo y de las instancias que definen, implementan y evalúan la destinación y ejecución del Presupuesto General de la Nación.

d. ***Diseñar e insistir en una arquitectura fiscal***, con instancias técnicas y decisorias que garanticen la participación efectiva de los pueblos étnicos, en las decisiones y procedimientos presupuestales que requieren y les afectan.

e. ***Promover el diseño y concertación de mecanismos de fiscalización y control fiscal*** específicos para los pueblos étnicos y sus comunidades (por ejemplo, que lleguen a los territorios en medio de las diferencias lingüísticas, educativas y de cobertura tecnológica).

f. ***Concertar parámetros y herramientas propias de priorización presupuestal***, para participar equitativamente de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Al Estado colombiano

a. ***Desarrollar una pedagogía territorial de las finanzas públicas***, que le permita a los grupos étnicos ser co formuladores e implementadores de la misma, participar totalmente de los ciclos presupuestales del Estado, en condiciones de horizontalidad y efectividad, como gobierno que son.

b. ***Acatar los fallos judiciales***, como el T025 DE 2004, T236 de 2012, SU123 de 2018 y los Autos 004, 005 de 2009 y 266 de 2017 (que ordenan la concertación presupuestal con los pueblos étnicos) para emitir normas presupuestales saneadas, que soporten todo los controles de constitucionalidad y eviten el desgaste institucional y la regresión de procesos.

c. ***Adoptar una política de formación en enfoque étnico diferencial*** para funcionarios públicos de todas las ramas y niveles de gestión territorial, bajo la orientación del Ministerio Público articulado al Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

d. ***Concertar con los pueblos étnicos***, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del Ministerio Público, ***parámetros y herramientas diferenciales de priorización presupuestal***, que garanticen su participación equitativa en la totalidad del ciclo presupuestal, y una inclusión adecuada a sus necesidades y realidades, en los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

e. ***Construir en conjunto con los pueblos una arquitectura fiscal con enfoque étnico diferencial***, así como metodologías para su implementación efectiva, en cabeza de los Ministerios del Interior y de Hacienda con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

f. ***Hacer control político***, desde el Congreso de la República, a la inclusión del enfoque étnico diferencial en el trámite de Proyectos de Ley sobre Hacienda y Presupuesto Público, para que sea constante y se garantice la participación plena de los pueblos étnicos.

A la comunidad Internacional

a. ***Fortalecer el seguimiento de los sistemas, universal e interamericano de derechos humanos***, al acceso de los pueblos étnicos de Colombia, a presupuestos públicos acordes a sus realidades y a las instancias que los definen e implementan, para avanzar en la materialidad de sus derechos y proteger la diversidad étnica del país, de acuerdo a los compromisos suscritos por Colombia en el tema.

b. ***Fortificar los escenarios de diálogo directo con los Pueblos***, las visitas de verificación a los territorios por parte de relatores especiales, las audiencias y foros sobre el tema, son requisito fundamental para el seguimiento a las recomendaciones internacionales sobre el tema y el cumplimiento de los instrumentos internacionales que le conciernen.

c. ***El cumplimiento del artículo 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Consulta Previa, Libre e Informada***, a la hora de concertar la formulación e implementación diferencial del presupuesto público, sigue siendo un desafío en términos de garantías de participación con sentido de oportunidad, horizontalidad y proporcionalidad.

d. ***Empezar a incluir el tema de las garantías fiscales, en las cláusulas sociales y de derechos humanos en los Convenios y Tratados que se firmen con Colombia,*** para presionar la materialidad de los derechos, de sectores vulnerados y vulnerables de la población como los Pueblos Étnicos.

e. ***Incluir criterios de transparencia y asignación participativa, en las donaciones*** y/o préstamos públicos de la cooperación y la banca internacional a Colombia.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República. (2017). *Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos y el reto para los pueblos indígenas en el ejercicio de la función pública*.
- DANE. (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda*
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*
- DANE. (2017). Índice de Pobreza Multidimensional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas, una propuesta de distribución de 2017*.
- Gobierno Nacional. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Ministerio de Hacienda. (2019). Circular 03 de 2019
- Secretaría Técnica Indígena de la MPC. (2019). Sistema de Información ISAA
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 2467 de 2018, *Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*.
- Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto 111 de 1996, *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decretos Ley 4633. *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011) Decretos Ley 4634. *Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decretos Ley 4635. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decretos de Liquidación del Presupuesto General de la Nación 2002 a 2019.
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto Ley 1953. *Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.*

Dirección: Lina Marcela Tobón Yagarí
Oficina de Comunicaciones Akubadaura
Teléfono:3002037484
Página web: www.akubadaura.org

@CJAkubadaura
Comunidad De Juristas Akubadaura
Akubadaura Juristas
@CJAkubadaura

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.