



UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

CENTRO DE POSGRADOS

Maestría en Ordenación Territorial Tercera Cohorte

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS PARA PLANES DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS. APORTES PARA
EL CASO ECUATORIANO**

AUTORA:

Luisa María Martínez Ordóñez

CI: 0302217138

DIRECTOR:

Francisco Alexander Arias Pallaroso

CI: 0104702204

Tesis previa a la obtención del Título de Magíster en Ordenación Territorial

Enero, 2018



RESUMEN

Ecuador ha sufrido cambios sustanciales en lo político institucional, ya que la Constitución aprobada en el 2008 se constituyó con carácter plurinacional e intercultural enfocado en el paradigma del Buen Vivir (Sumak Kawsay), en la búsqueda de una relación armónica de la sociedad y la naturaleza, esta última reconocida como sujeto de derechos en la mencionada constitución. El reconocimiento formal de los pueblos y nacionalidades indígenas como unidades territoriales, busca reivindicar y hacer efectivo sus derechos en el marco de la interculturalidad.

En lo referente a la planificación de estos territorios, se cuenta con instrumentos operativos, tal es el caso de SENPLADES que emite una guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial para cada nivel de gobierno con lineamientos que pueden llegar a homogenizar a la población al margen de este enfoque intercultural.

El presente trabajo busca posicionar al Ecuador en el cumplimiento de esta política pública frente a casos similares dentro de la Comunidad Andina, así, desde un punto de vista integral se toma las experiencias de países que van por este camino con el fin de tener directrices en la efectividad de las políticas en relación con los instrumentos operativos que efectivizan los derechos del poblamiento indígena.

Si se piensa, en los asentamientos indígenas con una cosmovisión propia, la única forma de garantizar su Buen Vivir, es el aporte, con lineamientos en términos de planificación de asentamientos indígenas que permitan la apropiación, autogestión y sirvan para el constructo de este nuevo paradigma.

PALABRAS CLAVE: pueblo, territorio, poblamiento, asentamientos, indígena, metodología, lineamientos, legislación



ABSTRACT

Ecuador has undergone substantial changes in institutional policy, since the Constitution approved in 2008 was constituted with a plurinational and intercultural character focused in the paradigm of Good Living (Sumak Kawsay), in the search for a harmonious relationship between society and nature, this last one recognized as subject of rights in the aforementioned constitution. Furthermore, of the formal recognition of indigenous people and nationalities as territorial units, they search to claim and enforce their rights in the framework of interculturality.

In regards to the planning of these territories there are operational instruments, such is the case of SENPLADES that issues a methodological guide for the elaboration of the plans of development and territorial order for each level of government with general guidelines that can get homogenized to the population outside of this intercultural approach.

In the present work seeks to position Ecuador in the fulfillment of this public policy against similar cases within the Andean Community, thus, from an integral point of view, the experiences of countries that go by this path are taken in order to have guidelines on the effectiveness of policies in relation with the operative instruments that effects the rights in the indigenous population.

If one thinks, in the indigenous settlements with an own cosmovision, the only way to guarantee what is stated in the constitutional charter to achieve a Good Living, is the contribution, with guidelines that help us move forward regarding on the planning of indigenous settlements in order for them to appropriate and self-manage and serve to the construct of this new paradigm.

KEY WORDS: People, territory, population, settlements, indigenous, methodology, guidelines, legislation.



ÍNDICE

i

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
ÍNDICE	4
GLOSARIO DE TÉRMINOS	8
AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	14
CAPITULO I: MARCO TEÓRICO, DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1. Identificación y justificación	18
1.1. Problema central	22
1.2. Hipótesis	22
1.3. Objetivos	22
1.3.1. Objetivo General	22
1.3.2. Objetivos Específicos	23
1.4. Marco Teórico	23
1.4.1. Ordenamiento Territorial	25
1.4.2. Territorio Indígena	26
1.4.3. Identidad étnica	28
1.4.4. Asentamientos poblacionales indígenas	29
1.5. Tipo de investigación en la que se enmarca	30



1.6. Diseño metodológico	31
CAPÍTULO II: CONTENIDOS TEÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN QUE RECONOCEN Y PROMULGAN EL FORTALECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS INDÍGENAS	
2.1. Ecuador	39
2.2. Bolivia	45
2.3. Perú	51
2.4. Colombia	58
2.5. Conclusiones	62
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS GUÍAS METODOLÓGICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT DE LOS ASENTAMIENTOS INDÍGENAS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS	
3.1. Ecuador	67
3.2. Bolivia	78
3.3. Perú	87
3.3.1. Análisis de la guía metodológica para la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) de Perú	87
3.3.2. Análisis de la guía metodológica de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de Perú	93
3.3.3. Guía metodológica alternativa para asentamientos indígenas de Perú	95
3.4. Colombia	97
3.4.1. Análisis de la guía metodológica de los Planes de Desarrollo de Colombia	99



3.4.2. Análisis de la guía metodológica de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de Colombia	100
3.4.3. Guía metodológica alternativa para asentamientos indígenas de Colombia	103
3.5. Sistematización de entrevistas a actores locales que han elaborado los PDOT en territorios indígenas	105
3.6. Conclusiones	113
CAPÍTULO IV: COMPARACIÓN DE CASOS	
4. Comparación de casos	117
4.1. Marco Legal en lo referente al poblamiento indígena	118
4.1.1. Concepto de pueblos indígenas	118
4.1.2. Reconocimiento de la nación y Estado como pluralista	121
4.1.3. Jurisdicción y territorio indígena	126
4.1.4. Autonomía indígena	133
4.1.5. Derechos indígenas	136
4.1.6. Competencias	144
4.2. Análisis comparativo de las guías metodológicas de las guías metodológicas para los PDOT	147
4.2.1. Articulación	147
4.2.2. Plazos y año horizonte	147
4.2.3. Fuentes de información y variables para asentamientos indígenas	149
4.2.3.1. Censo poblacional	149



4.2.3.2. Encuestas de hogares	150
4.2.3.3. Censos indígenas	150
4.2.3.4. Otras Fuentes de información	151
4.3. Conclusiones	153
CAPÍTULO V: LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT EN EL CASO ECUATORIANO	
5. Insumos y Herramientas para la elaboración de los PDOT	156
5.1. Obtención de información	156
5.1.1. Sistemas de Información Local (SIL)	156
5.1.2. Levantamiento de datos	157
5.1.3. Etnocartografía o mapas mentales	157
5.2. Incorporación de componentes y variables para la elaboración de los PDOT	160
5.2.1. Pre-diagnóstico	160
5.2.2. Diagnostico	161
5.2.3. Propuesta	166
5.2.4. Modelo de Gestión	168
6. Conclusiones Generales	169
7. Referencias bibliográficas	173
8. Anexo	181



GLOSARIO DE TÉRMINOS

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo

CONAIE: Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas

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

CONPLANDEIN: Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

CTI: Circunscripciones Territoriales Indígenas

DANE: Departamento Nacional de Estadística de Colombia

DI: Diagnóstico Integral

DGOT: Dirección General de Ordenamiento Territorial

DNP: Departamento Nacional de Planeación



Ecuadorunari: Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

EE: Estudios Especializados

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

JUNAPLA: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

MMA: Ministerio del Ambiente y Agua

MINAM: Ministerio del Ambiente de Perú

MINCU: Ministerio de Cultura

MPD: Ministerio de Planificación del Desarrollo

NBI: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas



ODEPLAN: Oficina de Planificación

PEA: Población Económicamente Activa

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PGTC: Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SIDENPE: Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

SIG: Sistema de Información Geográfica

SIISE: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

SIL: Sistema de Información Local

SIPI: Sistema de Información de los Pueblos Indígenas

SINPLAN: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

ZAE: Zonificación Agroecológica

ZEE: Zonificación Ecológica y Económica



Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio
Institucional

Luisa María Martínez Ordóñez en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “Estudio comparativo de las metodologías para planes de ordenamiento territorial en asentamientos indígenas. Aportes para el caso ecuatoriano”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, enero de 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luisa M. Martínez Ordóñez', written over a horizontal line.

LUISA MARÍA MARTÍNEZ ORDÓÑEZ

CI. 0302217138



Cláusula de Propiedad Intelectual

Luisa María Martínez Ordóñez, autora del trabajo de titulación "Estudio comparativo de las metodologías para planes de ordenamiento territorial en asentamientos indígenas. Aportes para el caso ecuatoriano", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, enero de 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Luisa Martínez", written over a horizontal line.

LUISA MARÍA MARTÍNEZ ORDÓÑEZ

CI. 0302217138



AGRADECIMIENTOS

Cada etapa de aprendizaje es un reto y una oportunidad de adquirir nuevos conocimientos, estos caminos son más llevaderos, si son compartidos, por ello, toda mi gratitud y reconocimiento a aquellas personas que por su experiencia y apoyo han sido esenciales para el desarrollo del presente trabajo.

Todo mi agradecimiento a mi familia por su apoyo y en especial a mi hijo Daniel Alejandro por ser el mayor incentivo de mi vida.



INTRODUCCIÓN

Con las nuevas disposiciones constitucionales enmarcadas en lo plurinacional e intercultural, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, el reconocimiento formal de los pueblos y nacionalidades indígenas como unidades territoriales, se busca reivindicar y hacer efectivo sus derechos en el marco de la interculturalidad.

Si bien es cierto en el Artículo 241 de la Constitución de la República del Ecuador, se menciona que “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”, es decir, el poblamiento indígena, conformado como una CTI; se convierte también un nivel de gobierno o “régimen especial” con esta obligatoriedad, sin embargo, en tanto no se conforme las mismas, no se podrá ejercer competencias adoptadas para el nivel de gobierno o régimen especial correspondiente en concordancia con la Ley, mientras esto pase, no se puede ignorar la presencia de los asentamientos poblaciones indígenas más aún si su delimitación no es coincidente con la de los límites políticos administrativos, esto no justifica el hecho de homogenizar a la población ignorando el discurso de interculturalidad.

En este contexto se ve la necesidad de que la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial reflejen la hegemonía de la población, para captar esta realidad y reflejarla en propuestas acordes a la misma que en vez de imponer modelos euro-centristas, se rescate y fortalezca esa identidad cultural y las políticas públicas en este sentido.



El presente trabajo trata de buscar reflexiones, lineamientos y herramientas que nos ayuden a avanzar respecto a la planificación de asentamientos indígenas con el fin de que los mismos se apropien y se autogestionen. Para su desarrollo se planteó como objetivos generales: Realizar un análisis comparativo de las guías metodológicas para los PDOT, en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador en la ordenación territorial de asentamientos indígenas y el segundo, generar lineamientos adicionales para la guía metodológica de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del Ecuador para asentamientos poblacionales indígenas, en base al análisis comparativo con Bolivia, Perú y Colombia.

De la misma manera los objetivos específicos corresponden a la recopilación de información y análisis del marco legal constitucional y las guías metodológicas para la elaboración de los planes de ordenación territorial en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.

El contenido de la presente tesis se estructura cinco capítulos descritos a continuación:

En el primer capítulo, se describe el diseño y metodología de la investigación definiendo la justificación, hipótesis, objetivos y dimensiones para su análisis que permitan una posterior comparación, además se realiza un acercamiento teórico con planteamiento de los diversos autores que han contribuido a la construcción de las bases conceptuales sobre el tema tratado.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de la legislación de los países integrantes de la Comunidad Andina, en lo referente a la planificación y derechos indígenas con el fin además de posicionar al Ecuador en el cumplimiento de esta política y tener elementos de juicio en relación del marco legal con los contenidos de las guías metodológicas para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.



El tercer capítulo consiste en la comparación de las guías metodológicas para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial emitidos por las instituciones rectoras, comparación que se realiza enmarcada en las dimensiones del buen vivir según las corrientes indigenistas, tomando como base la información rescatada del documento en constructo por el INEC con el aporte de varios expertos nacionales, conceptualizadas en el primer capítulo.

El cuarto capítulo sintetiza los resultados obtenidos de la investigación, en primera instancia se realiza una matriz comparativa del marco legal de los países del CAN, en cuanto a: concepto de pueblos indígenas, reconocimiento de la nación y del Estado como pluralista, jurisdicción y territorio indígena, autonomía indígena, derechos indígenas y competencias considerados como los ejes resultado de la lucha de este grupo social.

Del mismo modo se comparan los contenidos de las guías metodológicas, tomando en cuenta las similitudes y aspectos relevantes de las mismas como: contenidos articulados, plazos y año horizonte, fuentes de información y variables para asentamientos indígenas. Finalmente, en el capítulo V, se emite lineamientos a incorporarse en la guía metodológica actual; referida a la recolección y generación de información y los contenidos estructurantes en las diferentes fases.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO, DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

HOY [...] YA NO ES POSIBLE LUCHAR POR LA IGUALDAD SIN
LUCHAR TAMBIÉN POR RECONOCIMIENTO DE LAS
DIFERENCIAS” (SANTOS, 2007: 17)



1. IDENTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

“Existen aproximadamente 500 millones de nativos con 3.500 etnias esparcidas por 70 países” (cfr. Burger, 1992: 18-19; Heintze, 1995:7). Estos pueblos indígenas se diferencian cada uno por sus prácticas culturales que los caracterizan, pero se asemejan por un elemento común para garantizar su existencia que es el TERRITORIO.

Contrariamente a la globalización el poblamiento indígena ha salvaguardado su organización y actividades desde épocas ancestrales en avenencia con su hábitat.

Actualmente existen múltiples convenios internacionales que exigen la defensa de los derechos de los indígenas, los mismos que en su momento se les denominó “minorías” y por ello solo tenían amparo en unas pocas leyes. El hecho de identificarse por los estados como grupos étnicos, lingüísticos o culturales, hizo que estos pueblos tuvieran que enfrentarse al problema de

plegarse a las políticas de cada nación, aunque no la consideraran propia.

En Latinoamérica después de largos procesos los “pueblos indígenas” han logrado su reconocimiento como pueblos distintos frente al Estado y a la sociedad, posicionando sus derechos en las legislaciones, como en los casos de Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia, que instauran el “Sistema de Integración Andino”, formando el “Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas del CAN como un importante actor político, que cuenta con un Plan Estratégico en los ejes, socio-cultural, económico y político” (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2010).

Estas legislaciones además afirman los derechos indígenas sobre sus territorios, su ordenación, gestión y preferencia. Además, les permiten ser consultados en cuanto a la explotación de los recursos naturales y exploración de sus territorios.



Sin embargo, en la práctica y aplicación de los diferentes instrumentos de planificación sería necesario mirar los avances uno del otro y replicarlos con el fin dar cumplimiento de dichas legislaciones.

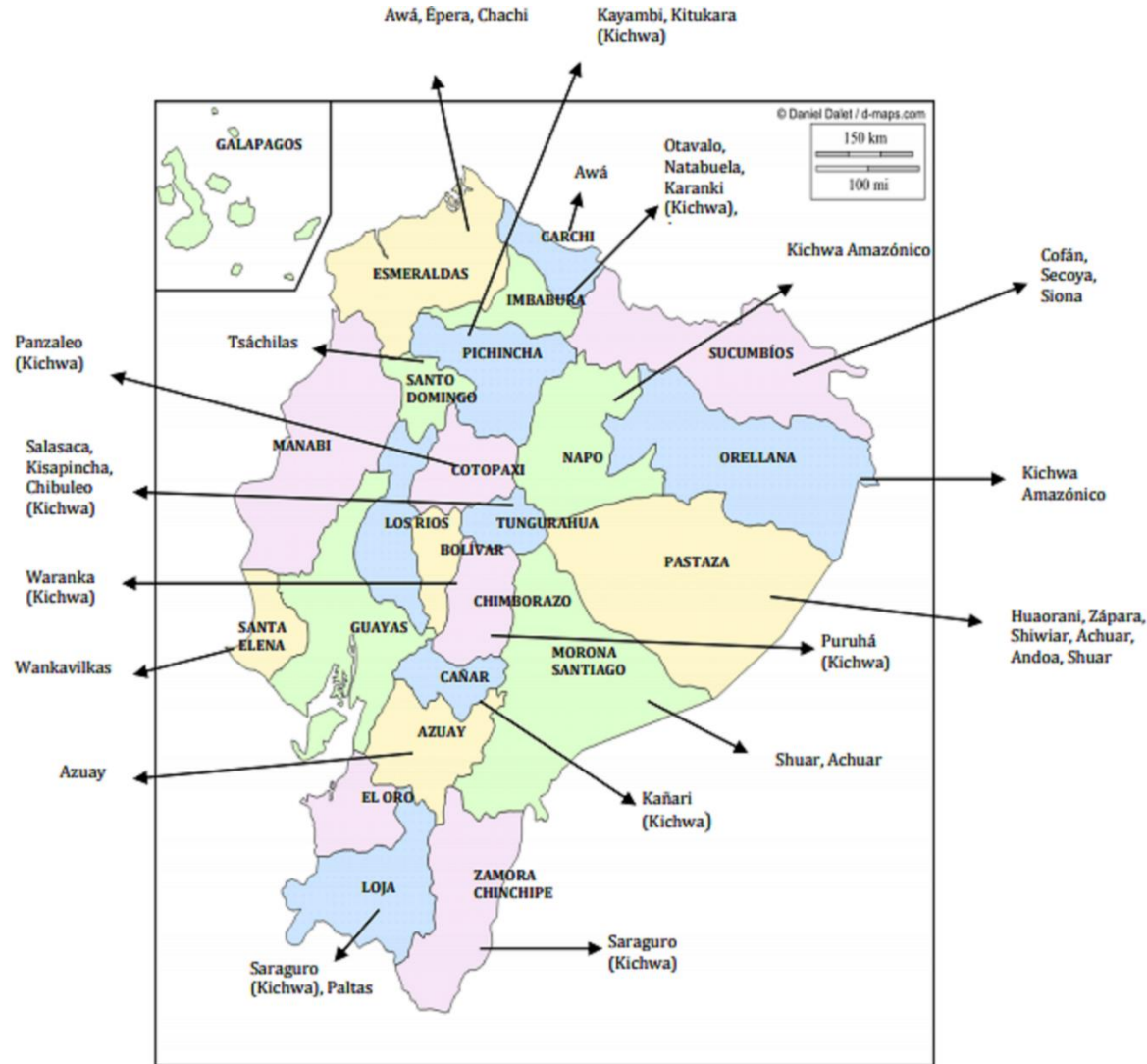
Ecuador ha sufrido un cambio fundamental en lo político institucional, ya que, mediante el referendo de septiembre del 2008, con vigencia en octubre del mismo año, se aprueba una Constitución con un carácter plurinacional e intercultural; enfocado en el paradigma del Buen Vivir que marca una relación armónica entre el sujeto y la naturaleza. La interculturalidad y plurinacionalidad se reconocen actualmente en Ecuador a través de la presencia de varias culturas, las mismas que conservan sus religiones, tradiciones, costumbres e idiomas. Las nacionalidades coexistentes en el estado ecuatoriano son: Siona, Epera, Tsáchila, Zápara, Cofán, Hancavilca, Awá-Chachi, Secoya, Shwar, Manta, Kichwa (de la amazonía y de la Sierra), entre otras como se ve en ilustración 1.1.

En este contexto la constitución del Ecuador, en el “Régimen del Buen Vivir”, Título VI, Artículo 275, expresa lo siguiente “(...) 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.”, así mismo el Artículo 276 expresa los objetivos, el Artículo 277, los deberes generales del Estado y el 278 la corresponsabilidad de los diversos actores.

En lo referente al tema económico, Acosta (2013) sostiene que la propuesta del “buen vivir no equivale a sustituir al mercado por el Estado, más bien, se busca establecer una relación dinámica y constructivista entre el mercado, Estado y sociedad” (p. 20), en búsqueda de procesos sostenibles ya que la naturaleza es concebida con un “sujeto de derechos” y su relación con la sociedad garantizara sostenibilidad en el tiempo.



ILUSTRACIÓN 1.1: Nacionalidades indígenas



FUENTE: Ferreira,2012.



Acosta habla de una “Economía solidaria” haciendo énfasis ya no en lo individual, sino a la colectividad, para ello es necesario una “reconceptualización política con regulaciones adecuadas” (Acosta, 2013, p. 39).

“Desde la cosmovisión indígena, el desarrollo, es una categoría en continua construcción y reproducción” (Acosta, 2008, p. 34). Por tanto, se habla de un desarrollo diferente, ya no desde la visión occidental, en donde el desarrollo está ligado al crecimiento económico al margen de lo ecológico en un marco de dominio.

Al referirse al desarrollo como una categoría en construcción, lo más adecuado sería determinar lineamientos o parámetros desde lo local, si se piensa que cada asentamiento indígena tiene una cosmovisión propia.

De lo anterior, si se quiere garantizar lo expuesto en la carta constitucional y alcanzar un “Buen Vivir”, se vuelve obligatorio la participación

ciudadana activa y continua en la construcción de las dimensiones y preceptos de este nuevo paradigma y sobre todo en los procesos de ordenamiento territorial.

En la actualidad, en el ámbito de la planificación se tiene herramientas principales, como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) enfocados a las unidades territoriales como son provincias, cantones y parroquias.

En este contexto, al hablar de un territorio intercultural, no se hace distinción en cuanto a los asentamientos indígenas que coexisten dentro de los límites de las unidades territoriales en mención, peor aún, se han conformado las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) dejando la ordenación del territorio al margen de la cultura, sin una guía metodológica específica capaz de enriquecer la integración de su conocimiento ancestral y promover buenas prácticas culturales en pro de su fortalecimiento.



De lo anterior, en el año 2010, SENPLADES, emite una “Guía Metodológica para la Elaboración de los PDOT” para cada unidad territorial. Cada guía contiene lineamientos o parámetros generales de planificación que pueden llegar a homogenizar a la población enmarcados en los límites políticos administrativos sin mirar la disposición de asentamientos indígenas menores que cumplen un rol dentro del sistema integrador y más aún en el momento de establecer parámetros con respecto al uso y capacidad de acogida del suelo, definatorios en el nivel cantonal, ya que es su competencia exclusiva. Esto implicaría su debilitamiento y en el peor de los casos su pérdida; situación contradictoria con lo estipulado en la Constitución del país.

1.1. PROBLEMA CENTRAL

La guía metodológica emitida por la SENPLADES para la elaboración del PDOT, realizado por los diferentes GAD, no refleja la heterogeneidad

cultural, además no se establecen parámetros o directrices para abordar el estudio de los asentamientos poblacionales indígenas, siendo éstos relegados como organización socio-territorial. Por tanto, la construcción de un plan de ordenación en territorios indígenas no responde a una metodología diferente a la convencional, la misma que es generalizada para el territorio.

1.2 HIPÓTESIS

La guía metodológica para la elaboración de los PDOT emitida por la SENPLADES, no contempla heterogeneidad cultural ni hace diferencia para territorios indígenas.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

- Realizar un análisis comparativo de las guías metodológicas en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador utilizadas actualmente en la ordenación territorial, en lo referente



al uso y ocupación del suelo de asentamientos indígenas.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Recopilar y analizar información de las guías metodológicas para la elaboración de los PDOT en lo referente al uso y ocupación del suelo en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.
- Comparar las guías metodológicas abordadas.
- Determinar criterios que podrían ser añadidos en la guía metodológica del caso ecuatoriano para una mejor comprensión del sistema de asentamientos humanos como alternativa para estos territorios.

1.4. MARCO TEÓRICO

El presente proyecto, se origina de la búsqueda de respuestas, a nivel teórico y empírico, de dos interrogantes centrales:

1. ¿Cómo y desde dónde avanzar con respecto a la planificación en territorios

indígenas, que lineamientos se deben incorporar para fortalecerlos y que estos apropien y se autogestionen ?, y;

2. ¿Posicionar al Ecuador en la consecución de esta política pública frente a casos similares dentro de la comunidad andina?

Es interesante observar nuevos planteamientos que se han ido dando por la crisis del paradigma de la ciencia moderna, naturaleza-sociedad, entre otras, en las que se da una nueva visión, generando nuevos planteamientos alternativos hasta obtener una comprensión crítica y reflexiva.

La nueva dignidad, “la naturaleza”, se consolidó cuando se verificó que el adelanto tecnológico desordenado nos había separado de ella, envés de unirnos. En este sentido la teoría convencional nos habla de un desarrollo basado en lo económico, mientras que las teorías alternativas, toman un nuevo punto de partida y se entiende al desarrollo como algo democrático y sostenible, así



mismo se habla de derechos colectivos e interculturales.

En esta nueva epistemología viene de preceptos, en los que ya no existen supuestos científicos definidos, en contraposición no se establecen leyes universales ya que los fenómenos sociales son mucho más complejos, están ligados a hechos históricos y culturas que los condicionan.

En este sentido, si se parte de que las ciencias sociales tienen una connotación de subjetividad, debido a que primero hay que entender los fenómenos a partir de hechos sociales y culturales, por tanto, es necesario partir de una epistemología diferente a los existentes; de igual manera los métodos de investigación buscan un conocimiento subjetivo, descriptivo y comprensivo debe tener una tendencia en lo cualitativo.

Esta nueva epistemología a la que se hace referencia, conocida como la Epistemología del Sur, según Sousa Santos (2009) “nace del

reclamo de las clases y grupos sociales que han sufrido, destrucción, opresión y discriminación ocasionadas por el capitalismo” (p. 16).

Enrique Leff (2006), manifiesta la presencia de una crisis entre lo simbólico y real, la falta de concordancia entre las cosas y palabras; que se expresa como una crisis de las formas culturales de comprensión, apropiación y significación de la naturaleza, “generando una crisis del conocimiento y un vaciamiento de los sentidos existenciales que dan soporte a la vida” (Leff, 2005, p. 11) na.

Usando también los conocimientos de estas clases excluidas, se reproduce una cultura crítica, mucho más amplia buscando criterios que le den mayor visibilidad a las prácticas del poblamiento que ha sido oprimido por el proceso de colonización y el capitalismo.

Empero, no basta sólo con su reconocimiento sino con dar el siguiente paso, que se reduce en una



pregunta ¿Y ahora qué? ¿Cómo se determinan planes de ordenación territorial en estos territorios para el mejoramiento de su vida sin dejar a lado el componente cultural que al mismo tiempo respete el territorio, lo dinamice y genere mecanismos de autogestión desde el aprovechamiento de sus propias potencialidades y limitaciones?

En esta línea, se habla sobre la “filosofía intercultural, que se expresa como pluralista, con metodologías y lineamientos propios de cada cultura y no de realidades y pensamientos eurocéntricos” (Fornet, 2009).

Para abordar la investigación, es necesario conceptualizar las dimensiones que serán utilizadas en este documento, los mismos que se mencionan a continuación:

1.4.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La ordenación territorial ha tomado fuerza e incluso se vuelve una “Política de Estado” y un

mandato constitucional que busca promover un orden social, económico y político en determinados espacios geográficos. Esta política puede realizarse en distintos niveles ya sea nacional, regional o local.

El Ordenamiento Territorial, actualmente puede pensarse como una “manifestación metodológica”, empero las metodologías propuestas vienen de modelos europeos, que no llegan a interpretar y a generar propuestas que fortalezcan el sentido del poblamiento indígena que habita el territorio, ya el mismo no persigue fines económicos, más bien, trata de las relaciones entre el ser con la naturaleza (Agredo, 2006, p. 28).

Siguiendo a Gustavo Agredo, si se lograra una concertación más amplia sobre la participación de las comunidades indígenas, se vería a los PDOT, como un “instrumento de equidad territorial y planificación del uso sostenible del suelo (...) y por ello no encontraríamos como sucede en la actualidad, la inmersión de



indígenas en las cabeceras municipales como relegados de su propio medio ambiente natural (2006, p.30).

Situación que puede ser contradictoria, ya que la planificación actual busca un desarrollo económico en contraposición con la visión del poblamiento indígena, que respeta los usos ancestrales y tradicionales. Por tanto, todo proceso de planificación, debe realizarse con una guía o metodología acompañada de herramientas que den como resultado propuestas propias a la realidad de cada asentamiento fortaleciendo las formas de vida y generando mecanismos para una autogestión, desde el aprovechamiento de sus propias potencialidades y limitaciones, como una práctica participativa para reconocerse como diversos y de respetar y estimular dicha diversidad desde lo local.

El reto para los actores en los procesos de planificación es desarrollar la capacidad de manejar desde el enfoque intercultural las

necesidades de cada poblamiento con el fin de orientar sus aspiraciones e ideales dentro del territorio.

1.4.2. TERRITORIO INDÍGENA

En este apartado, es importante la conceptualización del territorio visto desde la perspectiva indígena, ya que este poblamiento posee una historia construida arraigada al territorio.

Ciro (2009), refirió que la “concepción de Territorio para los indígenas, como (...) un lugar estrechamente relacionado con lo sagrado, con el espacio de reproducción social, de supervivencia física, de trabajo, solidaridad, y en general con el ejercicio de la autonomía” (p.84). El mismo autor interpreta que los fundamentos de los indígenas están relacionados con el idioma, población, costumbres entre otras variables espirituales y simbólicas.



Así mismo, lo afirma Rave (2005), “la convivencia con la naturaleza y la permanencia de sus acciones y pensamientos fueron los principios sobre los cuales basaron su organización” (p 22). De esta manera, para los indígenas en su relación con el cosmos la significación del territorio es de vital importancia.

En este contexto, cuando se inicio la reforma agraria (1963-1966)¹ no participaron pueblos indígenas ni campesinos, solamente terratenientes y empresarios dispuestos a emprender cambios y modernizar la hacienda, pero también elites conservadoras que veían amenazadas sus haciendas (Barsky, 1980).

En el año 1973, casi 10 años después de la primera reforma agraria, el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara inició un nuevo ciclo de

reforma agraria en el que fundamentalmente se titularon tierras de campesinos que las alquilaban (Espinosa, 2010, p. 42). La agitación fue más intensa que en los años sesenta, debido a los procesos organizativos que los pueblos indígenas habían construido para entonces (Espinosa 2010, p. 47), cuando las poblaciones indígenas de la sierra empezaron a recuperar referentes identitarios para presentar sus demandas por autodeterminación a la sociedad y al Estado.

En la actualidad, el Ecuador reconoce y fortalece el poblamiento indígena, mediante la conformación de las CTI como regímenes especiales con sus respectivas competencias, empero, existe una problemática en la delimitación político administrativa difícilmente coinciden con unidades territoriales del país. Al respecto, Espinoza (2000), afirma, “en los últimos treinta

¹ La reforma agraria en el Ecuador inicia durante el gobierno de la Junta Militar, que asumió el poder tras derrocar al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy, instalando un gobierno de tinte desarrollista



años, las demandas indígenas en el Ecuador se han centrado en torno a dos ejes fundamentales: derechos territoriales y educación bilingüe intercultural” (p. 1).

En referencia al poblamiento indígena en Bolivia, los líderes y autoridades de comunidades con un nivel alto de pobreza, prefieren mantener un equilibrio ambiental antes que actividades extractivas que generen crecimiento económico, ya que para ellos el "territorio sagrado" ya no es un espacio comercial donde se puede realizar cualquier actividad económica (Bengoa, 2009, p. 19).

Para efectos del desarrollo del presente trabajo, se entenderá como territorio indígena a las áreas ocupadas de forma frecuente y permanente por un asentamiento poblacional indígena y aquellas áreas que, aunque no estén ocupadas permanentemente por dicho grupo social, constituyan ámbitos tradicionales o sagrados

dentro de su vivencia tanto cultural como económica.

Es importante recalcar la significación de territorio indígena, pues el mismo lleva una enorme carga de representaciones llenas de particularidades para sus habitantes y por ello requieren que los procesos de planificación incorporen acciones que permitan la permanencia y fortalecimiento de sus “modos de vida”, la práctica del conocimiento y sabiduría milenaria dejada por sus ancestros.

1.4.3. IDENTIDAD ÉTNICA

María Cristina Bari, realiza un acercamiento hacia el concepto de “Cuestión Étnica” tomando los enfoques de Poutignacy Streiff-Fernar, Trincherro, Barth y Héctor Vázquez, concluye de la siguiente manera:

“En términos generales entendemos que la identidad étnica se constituye a partir de un proceso de contrastación, pero fundamentalmente de confrontación con el otro,



razón por la cual no se puede analizar independientemente de las relaciones intra-étnicas e interétnicas, porque esos son los espacios de interacción temporal donde se mantiene, se actualiza y se renueva la identidad” (Bari, 2002, p. 156).

Según esta autora la identidad étnica es un proceso complejo, no estático, que se va formando por las relaciones internas y externas (fenómenos sociales) en un determinado periodo de la historia, es decir, enmarcado en un contexto histórico. Dentro del proceso de recreación de la identidad se ha dado una “formación social de fronteras vistas como un espacio de inter-agregación”, más no de separación (Bari, 2002).

En este sentido la identidad de una comunidad enmarcada en un Estado plurinacional no es homogénea, puede estar formada por pueblos indígenas y la comunidad mestiza, o grupos de migrantes. Si hablamos de pueblos indígenas, estos construyen sus identidades en base a

criterios que tienen que ver con la pertenencia ancestral a un territorio y a factores culturales.

La idea de Estado plurinacional se diferencia del Estado-nación porque no se constituye como el generador ni el garante de la identidad nacional, y su desafío está en construir esquemas institucionales que permitan la convivencia pacífica de múltiples grupos, cada uno con una identidad étnica propia.

1.4.4. ASENTAMIENTOS POBLACIONALES INDÍGENAS

Según Gómez Orea, se entiende por “asentamientos poblacionales, al conjunto de núcleos de población: ciudades, pueblos, aldeas, pedanías, caseríos, vivienda unifamiliar aislada y dispersa, etc.” (Gómez, Domingo, 2013, p.277).

“Este subsistema, indisociable de la población y sus actividades, añade al entendimiento de la población como recurso y como sujeto



territorial, su consideración como objeto territorial, es decir, como elemento que se distribuye y organiza en el espacio según el modelo que evoluciona a lo largo del tiempo” (Gómez, Domingo, 2013, p.277).

En este contexto, en el Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, se considera poblamiento indígena, a la colectividad que se distinguen de otros grupos y tiene en común aspectos socio culturales y económicos con propias costumbres y tradiciones regidos por una legislación especial, este poblamiento es descendiente de las poblaciones de la época de la colonia (OIT, 2014, pp.19-20).

Con estas definiciones, se pueden identificar elementos que ayuden en la conceptualización de asentamientos poblacionales indígenas.

El primer autor señala que un asentamiento poblacional es un elemento indisoluble entre la población y sus actividades, por tanto, es indispensable ponerle atención al grupo social de

un determinado territorio, como es el indígena; con su forma de vida propia, construida por ideales, principios y normas, producto de su concepción, reafirmandose alrededor de la transmisión de saberes, elementos que les distinguen claramente de otros asentamientos poblacionales. Por tanto, la conservación y fortalecimiento de su organización social, política, económica y cultural se vuelven elementos fundamentales para su reproducción social.

1.5. TIPO DE INVESTIGACIÓN EN LA QUE SE ENMARCA

En primera instancia, por la complejidad del tema se opta por la investigación exploratoria mediante la recolección de información de diferentes fuentes bibliográficas.

La investigación exploratoria, se culmina cuando se adquiere conocimientos, resultado de la recolección de información, relevante para aportar



a la investigación pudiéndose encarar un análisis de datos.

Finalmente, la investigación será de tipo descriptivo ya que se quiere llegar a conocer la situación actual mediante la descripción de los procesos de ordenamiento que se han venido dando en territorios indígenas datos en base de una hipótesis a fin generar pautas y lineamientos que contribuyan al presente trabajo.

1.3. DISEÑO METODOLÓGICO

Durante el proceso del presente trabajo se utilizará la técnica documental para elaboración del marco teórico y conceptual, fuentes primarias y secundarias de información como se detallan a continuación:

El marco teórico constituye el **Capítulo I**. Siguiendo esta línea, la investigación se propone, primeramente, un análisis en un cuerpo de contenidos teóricos referidos a la ordenación y

desarrollo territorial de los países que reconocen y promulgan el fortalecimiento del poblamiento indígena en sus respectivas constituciones, como: Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, contenidos que conforman el **Capítulo II**.

En el **Capítulo III**, se plantea realizar un análisis de las guías metodológicas emitidas por la institución rectora en los procesos de planificación; en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador utilizados en la formulación de los PDOT en asentamientos indígenas, en caso de existir componentes relacionados a este grupo social con el objetivo de observar cómo se reconocen y fortalecen desde este instrumento de planificación.

Para reforzar el análisis de las guías, se utiliza una entrevista, técnica de investigación cualitativa que ayudara a reforzar la idea de la hipótesis, pues esta entrevista tendrá el carácter de semi-estructurada y se realizara a actores locales que



trabajan directamente en territorios con asentamientos indígenas, con el fin de validar o nulitar la hipótesis planteada en el presente trabajo. La población o universo son los asentamientos indígenas de la sierra.

En el **Capítulo IV**, con la información analizada, se realiza un estudio comparativo, para reflexionar y determinar criterios que podrían ser añadidos en la guía metodológica del caso ecuatoriano para un mejor entendimiento de los sistemas de asentamientos humanos indígenas como alternativa de sostenibilidad para estos territorios.

Esta investigación, procura alcanzar el objetivo principal, a través de la comparación de los casos analizados, en dos ejes; legislativo y operativo (guías metodológicas para la elaboración de los PDOT), a través de similitudes y diferencias con el fin de tomar ejemplos de territorios con condiciones similares en cuanto a su realidad

socio territorial y obtener luces para el caso ecuatoriano.

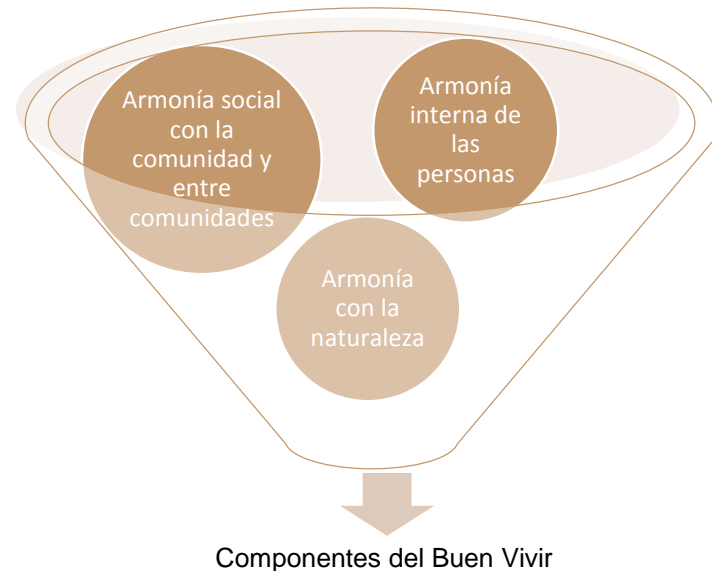
En este marco, en el presente trabajo es necesario plantear inicialmente las variables sobre las cuales se realizarán las comparaciones en los casos de estudio, por tanto, si se habla de asentamientos indígenas enmarcados en el paradigma del Buen Vivir, es necesario analizar el estado de arte sobre los componentes, subsistemas o variables que se han determinado para los pueblos indígenas.

Existen estudios sobre el buen vivir, tal es el caso del programa académico de la Universidad de Cuenca, PYDLOS, en el desarrollo de la “Exploración de indicadores para la medición operativa del concepto del Buen Vivir”, en esta investigación se elaboran una lista de indicadores a partir de seis dimensiones: participación y democracia, conservación territorial y ambiental, economía social y solidaria, satisfacción de cultural dentro de los territorios, inclusión social y

acceso a servicios, movilidad y seguridad. Estas dimensiones son abordadas con visión indigenista, pero con métricas validadas científicamente.

En este contexto, el INEC, al ser la institución rectora en la emisión de estadísticas a nivel nacional, trabaja también en la formulación de nuevas métricas, como evaluar, monitorear las políticas públicas. Este trabajo se enmarca en el Buen Vivir como una acción de vida plena en armonía, de ahí se desprenden tres componentes (Ver ilustración 1.2).

ILUSTRACIÓN 1.2: Componentes del Buen Vivir según las visiones indigenistas



FUENTE: INEC, 2015.

Hidalgo, Arias y Ávila sostienen que la corriente indigenista ecuatoriana, plantea que para “poder obtener del territorio los recursos necesarios para el Sumak Kawsay, el indígena (runa) necesita tener fortaleza interior (sámai), conducta equilibrada (sasi), sabiduría (yachai), capacidad de comprensión (ricsima), visión de futuro



(muskui), perseverancia (ushai) y compasión (llakina)”. Estas cualidades los indígenas las adquieren de la yachachina, es decir, de los mitos y experiencia comunitaria (Hidalgo, Arias, & Ávila, 2014, pág. 36).

La armonía social implica el equilibrio o balance entre las personas y entre las comunidades de seres humanos (Coraggio J. L., 2011). Implica reconocer a los otros como condición necesaria de nuestra propia vida como individuos. Es decir, el Buen Vivir, comprende una vida de individuos en sociedad (Coraggio, 2014, pág. 125).

La armonía con la naturaleza comprende el equilibrio o balance entre los seres humanos y la naturaleza (Coraggio J. L., 2011). En este caso, el Buen Vivir como vida plena, trasciende la vida de los seres humanos, incluye y valora la vida de otros seres no humanos como animales y plantas.

Este documento tiene aportes importantes de expertos nacionales como Alberto Acosta, Pablo

Dávalos y Luis Hidalgo entre otros, generando dimensiones para alcanzar el Buen Vivir a partir de los componentes antes mencionados.

A partir de seis debates abiertos sobre el Sumak Kawsay de Hidalgo y Cubillo se hace una diferenciación entre las corrientes socialista, ecologista/post-desarrollista y la indigenista y “pachamamista” (2014); se toma la última, pues el presente trabajo se enfoca en este grupo social.

A partir de estas dimensiones que en su mayoría abarcan a las mencionadas en el PYDLOS se plantean las variables a partir de las cuales se comparan los casos de la presente investigación. Estas variables se detallan en la ilustración 1.3.

Finalmente, en el **capítulo V**, muestra los resultados de esta investigación a través de la determinación de lineamientos que se pueden incorporar en la guía metodológica utilizada por los diferentes niveles de gobierno del Ecuador que



contienen asentamientos poblacionales indígenas.

Dichos parámetros o lineamientos son determinados en cada fase de la guía actual, con el fin de mejorar y tener una visión más cercana a la realidad de la gente que vive su territorio y tiene una cosmovisión diferente. Si bien es cierto, no existe una receta técnica para alcanzar resultados óptimos, pero si se puede captar el territorio vivido, el sentir de los ciudadanos para los que se quiere mejorar el nivel de vida.



ILUSTRACIÓN 1.3: Dimensiones del Buen Vivir según las visiones indigenistas

Pacto de convivencia entre distintos pueblos del Estado (Estado plurinacional):

• Como se menciona en el Plan Nacional para el Buen Vivir con la nueva constitución se genera un pacto de convivencia entre las personas libres de dominación y dependencia asimétrica en relación con otros individuos. El pacto de convivencia es parte de la construcción colectiva entre lo social y ambiental (Acosta, 2008, 9.45).

Armonía con la naturaleza comunitaria instituciones ancestrales):

• En efecto, la Pachamama o Madre Tierra es considerada sagrada y como el espíritu de la naturaleza o del universo. Hidalgo, Arias y Ávila afirman que en la visión indigenista para “obtener del territorio los recursos necesarios para el SumakKawsay se requiere de un buen manejo de los suelos, del bosque y de las aguas y ello está relacionado con una serie de elementos materiales y simbólicos” (León, 2009, p.56).

Armonía con la comunidad o con la sociedad comunitaria instituciones ancestrales):

• Este apartado hace referencia a la interacción de la comunidad, a la “convivencialidad” para alcanzar el “Buen Vivir”, sabiendo que para el poblamiento indígena, “el SumakKawsay, es un vivir en comunidad, un convivir; (...) pues en la comunidad se materializan las diferentes formas de solidaridad y de respeto a la naturaleza que permiten la consecución y el mantenimiento del SumakKawsay” (Hidalgo, Arias, & Ávila, 2014, p. 55).

• Es importante mencionar lo dispuesto en el Artículo 283 de la Constitución sobre “Sistema económico y política económica”:

• *El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. (Constitución de la República del Ecuador, Artículo 283).*



Respeto a la diversidad cultural (holismo):

- el holismo representa la totalidad, es decir, el respeto integral de aspectos o sistemas diversos ya sean socio-económicos y lingüísticos entre otros. Así en la Constitución de 2008, referido al desarrollo sustentable, en el Artículo 395, Numeral 1, se menciona algunos principios ambientales.
- *“El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.* (Constitución de la República del Ecuador, Artículo 395, Numeral 1).

Participación política de todos los individuos en un plano de igualdad (consenso):

- La participación es un derecho consagrado en la constitución es un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de la estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana.

Visibilización ontológica:

- Busca establecer las categorías fundamentales como son la vida y el entorno, así como su interrelación. Partiendo, de estas dimensiones se analizarán los contenidos de las guías metodológicas en el tercer capítulo y posteriormente se formularán los lineamientos correspondientes que pueden incorporarse en los PDOT del Ecuador. (León, 2015)

FUENTE: INEC, 2015.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

CAPITULO II

**CONTENIDOS TEÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN QUE RECONOCEN Y PROMULGAN EL
FORTALECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS INDÍGENAS EN SU CONSTITUCIÓN**

EL MUNDO PINTA NATURALEZAS MUERTAS, SUCUMBEN LOS BOSQUES
NATURALES, SE DERRITEN LOS POLOS, EL AIRE SE HACE IRRESPIRABLE Y EL
AGUA INTOMABLE, SE PLASTIFICAN LAS FLORES Y LA COMIDA, Y EL CIELO Y LA
TIERRA SE VUELVEN LOCOS DE REMATE. Y MIENTRAS TODO ESTO OCURRE, UN
PAÍS LATINOAMERICANO, ECUADOR, HA ELABORADO UNA NUEVA
CONSTITUCIÓN (GALEANO, 2009: 25).



2. CONTENIDOS TEÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN DE QUE RECONOCE Y PROMULGA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS INDÍGENAS

2.1. ECUADOR

En el Ecuador, las demandas formuladas por los indígenas se centran en sus derechos territoriales y en la instauración de la educación bilingüe intercultural, en la actualidad se quiere viabilizar una nueva estructura de descentralización autónoma en la que los asentamientos indígenas tengan un protagonismo dentro de un Estado democrático y pluralista.

Con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954, se inicia la elaboración de Planes de Desarrollo Económico; posteriormente. En 1978, se

implementa el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el que fija “políticas generales socioeconómicas del Estado, mediante planes de desarrollo, en el que destaca el Plan Nacional de Desarrollo y planes operativos anuales, esto durante el periodo presidencial de Jaime Roldos. Todo lo expuesto para fomentar un desarrollo económico en el país, pero nada específico en el poblamiento indígena (Pazmiño, 2015).

De lo anterior, el movimiento indígena para alcanzar el actual reconocimiento constitucional, ha pasado por diferentes etapas iniciando con la instauración de la “Ecuadorunari”, que conduce a un sin número de marchas indígenas, dando lugar al surgimiento del Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas CONACNIE en 1980; que posteriormente se constituye en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986.



La CONAIE, figura en la línea “eticista” como una organización social a nivel nacional, la misma que ha incidido tanto en el poder legislativo como ejecutivo del Estado por medio de negociaciones y diálogos, busca la afirmación de los “derechos colectivos” de este grupo.

Así mismo se debe destacar la presencia de grupos políticos indígenas como Pachacutik o Amauta Jatari, en la actualidad. (Pazmiño, 2015). A continuación, se muestra una lista cronológica de los conflictos sociales más relevantes que reivindican a este grupo social.

CUADRO 2.1: Ámbito socioeconómico de los asentamientos indígenas en el Ecuador.

PERIODO	ÁMBITO SOCIOECONÓMICO
1830-1856	El tributo indígena se promulga como una imposición fiscal
	Existencia de una legislación específica acerca de las tierras indígenas, autoridades y obligaciones propias de los asentamientos indígenas con el Estado
1857	Se suprime el tributo. Los indígenas son integrados dentro de la legislación general ya que siendo ciudadanos estaban excluidos de procesos electorales
	Se conceptualiza la noción de raza para definir a los distintos grupos étnicos existentes en el país
1895	Abolición del concertaje por la revolución liberal
1920	Se conforma el indigenismo como corriente política intelectual, introduciéndose políticas públicas para una redistribución parcelaria
1937	Se promulga la Ley de Comunas
1960	Se plantean políticas de reforma agraria, la primera en 1967 y la segunda en 1975
1970	En 1978, se crea el FODERUMA para atender a la población marginada rural; en 1979 se da el plan nacional de alfabetización
1980-1990	Se hacen propuestas al estado sobre una política pública para rescatar la cultura indígena, la misma que se recoge y plasma en la Asamblea Constituyente de 1998, específicamente en el Art. 191 de la Constitución de 1998

FUENTE: Gaitán Villavicencio Loo. Ponencia presentada en el Coloquio Administración de Justicia Indígena realizado en Fundación el Universo, en abril 10 de 2002.



Es importante, referirse a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas creada en 1937, que reconoce a la comuna como: “Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciera a futuro (...)” (p.1). Esta Ley, da la posibilidad de formar una comuna a un poblamiento que este conformado mínimo por 50 personas, sin especificar aspectos como la superficie u otros parámetros adicionales.

Si la comunidad es la unidad mínima territorial, es el centro de la convivencialidad, es desconcertante que la Ley en mención pueda impulsar un desmembramiento de grandes comunidades étnicas que en lugar de apropiarse de este cuerpo legal para mantener una propiedad colectiva, un territorio integro, empieza un fraccionamiento que superpone lo individual a lo colectivo ya que la supervivencia de un núcleo familiar implica la tenencia de parcelas

individualizadas, pues de esta manera son explotadas y legalizadas.

En el caso de la sierra “existe un debilitamiento en la dimensión comunal (...) se da una inexistencia de trabajo comunal, desgaste de las relaciones de intercambio con otras unidades domésticas, en un contexto donde predominan las parcelas familiares y escasea o desaparece el territorio comunal. (Martínez, 1996).

En este sentido se “fragmenta los territorios, se incrementa las posibilidades de parcelación y venta, se afianza el dominio de la propiedad privada, y favorece las estrategias familiares individuales, facilitando así que sectores ajenos o internos, atenten contra la unidad comunal y se beneficien a nivel personal” (Álvarez, 2002, p. 26).

En esta Ley, existe un órgano administrativo, el cabildo, sin mayores atribuciones, más que la potestad de sus bienes, sin embargo, no se pierde el paternalismo del Estado, ya que tienen



autonomía y dependen administrativamente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

En 1964 y 1975 se dan las reformas agrarias respectivamente con el fin de garantizar la tenencia de la tierra de asentamientos indígenas, con un enfoque socio-económico, mientras que el ordenamiento territorial del poblamiento indígena es menos visible (Ver Cuadro N°2.2).

En lo referente al institucionalismo de la planificación, en 1998, se dan sucesos importantes, pues la “Oficina de Planificación” (ODEPLAN) reemplaza al CONADE, además, mediante el decreto ejecutivo N° 386, de 1998 se sustituye CONPLANDEIN por el CODENPE, el mismo que está conformado por 12 nacionalidades y 16 pueblos indígenas.

En el año 2004, mediante el decreto ejecutivo N° 1372, se crea la “Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (SENPLADES),

instancia es encargada de promover la planificación territorial mediante la descentralización y desconcentración de competencias a los diferentes GAD. (Pazmiño, 2015).

▪ **ÁMBITO CONSTITUCIONAL EN LO REFERENTE A LOS ASENTAMIENTOS INDÍGENAS**

En 1998, se fortalece al poblamiento indígena en el “ejercicio de sus derechos”, ya que, en el Artículo 1, se define al Ecuador como “Estado pluricultural y multiétnico”, en el Artículo 2 señala los idiomas “kichwa y Shuar” como oficiales, así mismo, se determina como deber del Estado, el fortalecimiento de la “unidad nacional en la diversidad”. (Constitución Política del Ecuador, 1998).

La Asamblea Constituyente (1998), en el Artículo 224, aprueba cambios en la organización espacial y división política administrativa, teóricamente ya



que se reconoce a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI).

Por otra parte, el articulado constitucional del 2008, sobre la organización territorial y la descentralización administrativa a través de los GAD, mantiene la existencia de regiones, provincias, cantones y parroquias, que también regirán en las CTI, que adoptan la figura de régimen especial en concordancia con los Artículos 60 y 242 con “autonomía política, administrativa y financiera”. (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 1998).

Ecuador ha tenido la cooperación de organismos internacionales que han elaborado proyectos en la delimitación de asentamientos indígenas y estudios socioeconómicos, biofísicos y jurídicos de las tierras y territorios que serían legalizados y/o demarcados tal es el caso del “Proyecto “Organización del Tratado de Cooperación Amazónica” (TCA) y El Proyecto “SUBIR” y otros.

En el siguiente cuadro se puede ver el desarrollo que ha tenido el ordenamiento territorial de manera general en el Ecuador.

**CUADRO 2.2:** Ordenamiento territorial en el Ecuador.

PERIODO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
AÑOS 40	Planes reguladores urbanos. Influencia de arquitectos uruguayos
1996	Creación del Ministerio del Ambiente. Consideración del Ordenamiento Territorial como instrumento de desarrollo sostenible
1997	la Ley Especial de Descentralización del Estado se da a los indígenas la categoría de pueblo. Por otro lado, se reconoce a nivel constitucional la protección a los diferentes grupos étnicos
1998	Se reconoce en la Constitución las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)
1999	Ley de Gestión Ambiental (Ley 377), asume el Ordenamiento Territorial como política nacional con énfasis ambiental y establece la elaboración de una estrategia nacional. Creación de Comité Nacional de Ordenamiento Territorial
2010	COOTAD refuerza al Ordenamiento del Territorio como política nacional y el papel de los POT en la conducción del desarrollo económico en las ámbitos regional y provincial. Código Orgánico de Planificación y Finanzas define la naturaleza y alcances de los planes de ordenamiento territorial
2011	Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada. Guía para la formulación de los planes.
2014	En discusión proyecto de Ley Orgánica de ordenamiento territorial y usos y gestión del suelo
2015	Aprobación de la ley de tierras
2016	Aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

FUENTE: Ángel Massiris Cabeza



2.2. BOLIVIA

Bolivia se caracteriza por la “implementación de una sucesión de políticas de interculturalidad desde los años 90”, (Garcés, 2009; Patzi, 2005;). Estas políticas se crearon para de superar la exclusión de los indígenas partiendo del supuesto que la interculturalidad promovería una sociedad democrática y equitativa entre sus ciudadanos (Albó, 1999).

Según (Garcés, 2010), en el periodo 1979-1985, se rompe el “Pacto Militar Campesino”, en el que se pide al estado colonial el reconocimiento del derecho comunal a la tierra, posteriormente se hace efectivo e decreto 21.060, implementando un modelo neoliberal, que trata de mejorar la crisis económica, no obstante, en 1986, el campesinado se ve afectado junto con otros sectores populares ya que se da una reforma tributaria y creación de los impuestos en el área rural, sobre las tierras.

De lo anterior, surge una problemática ya que las tierras rurales tenían sus propias organizaciones encargadas de resolver conflictos propios del área rural por las “autoridades sindicales en calidad de Jueces y sin intervención estatal”. (Regalsky, 2003).

Desde 1986, se inicia una serie de conflictos sociales y con ello reformas en los ámbitos: educativo, participación popular, descentralización administrativa entre los más importantes, producto, de los movimientos organizados de grupos indígenas, se produjo el reconocimiento de nueve territorios indígenas ratificados y promulgados en el Convenio 169 de la OIT mediante la Ley N° 1257 en 1991.

En 1992, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), presenta un ante proyecto de Ley, en el que se determina criterios como: idioma organización social, ámbito cultural, interrelación territorial entre otros aspectos que



serán puntos de convergencia para considerar o no a cierto poblamiento como “Pueblo Indígena”. (Molina, 2007)

En este mismo año se aprueba la Ley del Medio Ambiente N° 1333, la misma que utiliza el concepto de pueblo indígena, dándole una categoría jurídica. Es así, que se determina la obligatoriedad de tomar en cuenta la diversidad cultural en la promoción del desarrollo sostenible con equidad y justicia social (Ley del Medio Ambiente N° 1333, Artículo 5, 1992) y se establece como deber del Estado, promover programas de desarrollo en comunidades que tradicionalmente utilizan los recursos allí asentados (Ley del Medio Ambiente N° 1333, Artículo 56, 1992).

Además, se definen a los pueblos indígenas como sujetos de participación popular reconociendo su existencia jurídica y política de manera organizada con personería jurídica (Ley de Participación Popular, Artículo 3, 1994).

El 7 de julio se aprueba la Ley de Educación N° 1565, la misma que se traduce en una propuesta de transformación constante del sistema educativo nacional, de los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana dentro de la diversidad multicultural.

El siguiente aporte jurídico de importancia fue la reforma de la Constitución de 1994 declarada como multiétnica y pluricultural, cambiando la naturaleza de la nación boliviana, sancionó más de treinta leyes, decretos y reglamentos sectorialmente a favor de los pueblos indígenas con repercusiones en el orden social. Es el caso de la Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) que causa efectos en la ocupación de la tierra con regímenes de propiedad, política transformadora de derecho formal. Este es el momento en que se inician los planes de ordenamiento departamental y municipal. (Molina, 2007).



La constitución Política de 1994 en el Artículo 71, reconoce una serie de derechos al poblamiento indígena, entre los más importantes; el territorio, identidad y cultura, a su capacidad jurídica y al pluralismo jurídico. El 5 de junio de 1997, se da una resolución presidencial en la que se consolida como un instrumento para procesos de planificación y ordenación del territorio con fines de alcanzar el desarrollo y manejo ambiental estableciendo los correspondientes instrumentos para determinar su proceso.

En el periodo 2000-2002, se realizó la Marcha por la Asamblea Nacional Constituyente y Defensa de los Recursos Naturales, en la que se pretendía un pacto inclusivo para los asentamientos indígenas. En el año 2004 con el fin de fortalecer a este poblamiento se reformulan 15 artículos de la Constitución Política del Estado mediante la Ley 2650. El Estado pretendía incluir a los indígenas como ciudadanos sin cambiar la estructura uninacional y monocultural del poder,

reconstituyéndose a través de sus instituciones caracterizando al Estado Boliviano como plurinacional en la práctica social, política y estatal.

Esta demanda de autodeterminación y autonomía formulada por las organizaciones indígenas, originarias y campesinas tienen como objetivo recuperar su territorio ancestral y decidir sobre los recursos naturales.

En el año 2007, la Asamblea Constituyente, aprueba la Constitución Boliviana en la ciudad de Oruro, en la misma se reconoce la existencia pre-colonial de los pueblos indígenas (Artículo 2) y consolidación de sus entidades territoriales, garantizando un dominio territorial dotado de autonomía. Se define a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos como colectividades con existencia pre-colonial que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y



cosmovisión (Constitución Política del Estado Boliviano, Artículo 30, 2007).

En esta constitución se habla de los derechos a la autodeterminación que implica una relación directa entre el sistema jurídico y político, y es así que en los derechos territoriales El poblamiento indígena debe ser consultado, previo a las actuaciones sobre los recursos naturales no renovables de tal manera que no afecte a su modo de vida.

La constitución boliviana del 2009, pretende resaltar la pluralidad en aspectos como económico, social, jurídico, político y cultural y reorganizar la estructura institucional con relación a una nueva centralidad como es la indígena sin que la misma se torne exclusiva.

A diferencia de la constitución ecuatoriana en la que se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, es decir, como un ser vivo con sus propios derechos, la carta constitucional boliviana

no tiene el mismo concepto ya que es responsabilidad del Estado Boliviano como de sus habitantes proteger y conservar el medio ambiente permitiendo que el hombre siga resguardando estos recursos.

Según la constitución del 2009, en el artículo 30, se tiene una definición de la nación o pueblo indígena, los define como grupos de habitantes que comparten territorio, idioma, cosmovisión entre otros y su “existencia es anterior a la colonización” (Artículo 30), además dentro de la estructura territorial consta los “territorios indígenas originarios campesinos” como una entidad territorial (Constitución Política del Estado Boliviano, Artículo 269, 2009).

En lo referente a la “autonomía indígena”, esta se realiza en territorios ancestrales, con asentamientos de su población (Artículo 290), en este sentido esta Constitución prevé los procedimientos a seguirse para formar unidades



territoriales indígenas (Artículo 293 y 294) y las atribuciones en términos de autonomía y planificación se estipulan en los Artículos 296, 303 y 304.

De acuerdo con la Ley N° 777, se establece el control gubernamental, implementación y procedimientos de planificación delimitados para cada entidad territorial con sus respectivos contenidos y estructura enmarcados en el “Vivir Bien”. En el párrafo I del artículo 28 de la Ley N° 300, se hace alusión, que la planificación se realice en un marco de respeto a la cosmovisión de poblamiento en armonía con la “madre tierra” (Ley N° 300, Artículo 28, 2012).

En este marco se plantea una participación plural con la formulación de políticas, sin embargo, la problemática tiene aspectos en común con el Ecuador, ya que no se puede prescindir la configuración del territorio nacional, es decir se pueden consolidar municipios indígenas mediante

referéndum, y si su territorio fuera más allá de los límites municipales se propone que se agrupen varias municipalidades colindantes para conformar una región indígena, pero que pasa cuando la delimitación resulta ser más compleja y no hay un consenso social.

En el siguiente cuadro, se resumen los acontecimientos que han marcado el reconocimiento de los asentamientos indígenas y los instrumentos de planificación para los mismos:

**CUADRO 2.3:** Ordenamiento territorial en Bolivia.

PERIODO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
1990	Reconocimiento de nueve territorios indígenas en el ordenamiento constitucional de Bolivia
1992	Ley de Medio Ambiente introduce el Ordenamiento Territorial como una de las bases de la política ambiental, entendida como una zonificación ecológica, económica, social y cultural y como un instrumento de planificación ambiental
	La Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), presentó el “Anteproyecto de la Ley de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia” al congreso y al presidente de la República
	Ley de participación ciudadana que reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de participación
1994	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, planes departamentales y municipales. Reconocimiento de derechos específicos a los pueblos indígenas, a su territorio, identidad, cultura y capacidad jurídica
1997	Resolución Presidencial 217075 del 5 de junio consolida el Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación del desarrollo y de planificación ambiental y establece los instrumentos y características del proceso de Ordenamiento Territorial
2000-2002	Fortalecimiento de los asentamientos indígenas mediante movimientos sociales para reestructuración del Estado
2004	Se publican las guías metodológicas para el Ordenamiento Territorial, se incorporan 15 artículos para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas
2007	Se aprueba la carta constitucional que reconoce a Bolivia como Estado Plurinacional
	El Estado reconoce el ejercicio de los derechos

FUENTE: Ángel Massiris Cabeza.



Bolivia cuenta con una base de organización social para los asentamientos indígenas, que buscan el reconocimiento y aplicación de derechos colectivos, protección del medio ambiente e institucionalidad, estas tienen una clara representatividad mediante organizaciones como: la “CIDOB” representado al poblamiento correspondiente a 32 pueblos del Oriente, Chaco Amazonia, el “CONAMAQ” y la “CSUTCB” entre los más importantes (Molina, Ramiro, 2007).

2.3. PERÚ

El reconocimiento de la diversidad étnica en el Perú, se remonta aproximadamente desde la Constitución de 1920, en donde se han incorporado algunas disposiciones relacionadas con los derechos de las comunidades indígenas, descritas a continuación.

“los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades

indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley”. (Constitución de la República de Perú, Artículo 41, 1920).

“El Estado protegerá a la raza indígena y dictará las leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. (...) La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les corresponden” (Constitución de la Republica de Perú, Artículo 58, 1920).

Lo anterior indica el reconocimiento del Estado con diversidad cultural y étnica, que se reinicia en una etapa de protección del Estado a los asentamientos indígenas y a su vez se reconoce su existencia legal con condición de imprescriptibles.

Un aspecto a resaltar es que no se permitía la intervención de los indígenas en procesos electorales, ya que se tenía como requisito ser



alfabeto, y los indígenas en su mayoría no cumplían con ello, dejándolos relegados de las decisiones importantes para la gobernanza peruana.

La carta constitucional de 1933, además de ratificar las normas de la carta constitucional de 1920, amplía las responsabilidades del Estado peruano con las comunidades indígenas, además se dispone que el "Estado dictara la legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa, que las peculiares condiciones de los indígenas exigen". (Constitución de la Republica de Perú, Artículo 41, 1933).

Además, el Estado en su papel protector garantiza la integridad de las propiedades de las comunidades a través del Artículo 208, es decir, es responsabilidad del Estado dotar de tierras a aquellos asentamientos indígenas que carezcan de ellas o las posean de manera ilegal, estas tierras serán inajenables, imprescriptibles e

inembargables. En lo que se refiere al gobierno y autonomías, se otorga y amplía las facultades administrativas, con personería jurídica (Constitución de la República de Perú, Artículo 207, 1933).

En este marco mediante el decreto N° 03, del primero de marzo de 1957, se entregaron tierras a las comunidades indígenas como reserva que otorgan a sus beneficiarios el simple usufructo, mas no con titulación.

En el año 1969, se da la Ley de Reforma Agraria, en donde se cambia el nombre de comunidades indígenas por comunidades campesinas, dejando de lado a las tribus que se asentaban en la selva ya que en ese entonces eran consideradas como salvajes.

En 1974, se promulga el Decreto de Ley N° 20653, "Ley de las Comunidades Nativas de promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva" mediante la cual se reconoce la existencia



legal y personería jurídica del poblamiento indígena de la selva amazónica; reconociéndolas como comunidades nativas. Mediante este decreto se establece un régimen de protección territorial, caracterizándolos como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Al igual que los países analizados anteriormente, la problemática se suscitaba en la definición espacial de dichas comunidades. En 1978, se modifica esta Ley mediante el Decreto de Ley 22175 conocida como la nueva Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, en la cual se introduce una normativa, que establece como parte del territorio comunal las tierras con aptitud forestal; las mismas que les sería cedida en uso.

La Constitución de 1979, agrega la existencia del Estatuto General de Comunidades Campesinas,

²Huguet, Andrés. Los pueblos indígenas y su tratamiento por el ordenamiento legal peruano. Recuperado de

en donde se restablece su autonomía, la misma que no se refleja en la realidad; pues, se amparaban políticas de modelos territoriales que no coinciden con la cultura y costumbres propias de estos asentamientos².

Esta carta constitucional deja la opción de la enajenabilidad y que las tierras pueden ser expropiadas por razones de utilidad pública. Cabe destacar que en el Artículo 65, de esta constitución se reconoce el derecho al voto a los ciudadanos de 18 años en adelante sin ningún otro requisito que el de la inscripción electoral, es un aspecto trascendental para esta época, ya que los indígenas eran excluidos de este derecho en lo anterior.

En la carta constitucional de 1993, se reconoce a “la identidad étnica” como derecho de todo sus habitantes (Artículo 2); además se reconoce la

<http://www.teleley.com/articulos/indigenas.htm>



existencia legal y personería jurídica, tienen autonomía en “su organización, trabajo comunal, disposición de tierras (...)” (Artículo 89); las autoridades de dichas comunas pueden ejercer funciones dentro de su jurisdicción (Constitución de la República de Perú, Artículo 149, 1933), empero, no se establece que deba formarse una entidad territorial indígena, tampoco las competencias territoriales para el efecto.

En el 2001, se emite el Decreto N° 045, que determina al “ordenamiento territorial ambiental” de interés nacional y con ello se instaura la “Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental”, con instrumentos técnicos como la “Zonificación Ecológica y Económica” (ZEE), para cada entidad territorial.

La ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la

evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales (DECRETO SUPREMO N° 087-2004-PCM, Artículo 1, 2004).

Sin embargo, no existe algo específico en este decreto para asentamientos indígenas ya que se habla del poblamiento en general. Para el año 2003, alrededor de 200 delegados indígenas efectuaron una propuesta concertada a cerca de sus derechos que puedan ser incorporados en la carta constitucional. Se proponía pasar de “comunidad” a “pueblo” como sujeto de derecho constitucional, lo que suponía el reconocimiento de un Estado pluriétnico y multicultural. En este mismo año se aprueban las Leyes N° 27867 y 27972 para las regiones y las municipalidades



respectivamente, teniendo como función la planificación territorial.

En el 2004, se elaboran Planes de Ordenamiento Territorial sectoriales y regionales con inversión privada. Estos planes se desarrollan en el país sin hacer distinción en la diversidad de su población con acentuado interés en lo ambiental; se define la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

En este contexto, en el año 2005, se emite la Ley General Ambiental, que introduce al ordenamiento territorial ambiental en los diferentes procesos de ocupación del territorio. Finalmente, en el 2010, se dan lineamientos de ordenamiento territorial por parte del MINAM en una concepción integral, en la que se define al ordenamiento territorial como política de Estado.

En el siguiente cuadro se especifican las herramientas y lineamientos de Ordenamiento Territorial que ha ido incorporando la legislación de Perú, sin embargo, no se ha encontrado nada específico en lo referente a los asentamientos poblacionales indígenas.

**CUADRO N° 2.4:** Ordenamiento territorial de Perú.

PLAN	OBJETIVOS
Plan de Ordenamiento Territorial: Ley N° 27867, Art.53, literal a)	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de Ordenamiento Territorial en concordancia con los planes de los gobiernos locales
Plan de Ordenamiento Territorial: Ley N° 27972, Art. 73, literal a)	Planificar integralmente el desarrollo local y ordenamiento territorial en el nivel provincial
Zonificación Ecológica, Económica D.S. N°087-2004-PCM, Art.9	Instrumento técnico para los procesos de Ordenamiento Territorial
Plan de Acondicionamiento Territorial: D.S.027-2003- Vivienda- Art .4. Ley N° 27972, Art.79.	Instrumento de planificación territorial que describe y analiza los roles y funciones de los asentamientos poblacionales del sistema
Plan de Desarrollo Urbano: Ley N° 27972, Art. 73 y 79.	Zonificación del uso del suelo urbano y su normativa
Plan de Desarrollo Rural	Define el desarrollo urbano y rural, haciendo un análisis socioeconómico y territorial
Plan Urbano Distrital Ley N° 27972. Art. 79, ítem 3. 1, D.S. N° 027-2003-Vivienda. Art.30.	Competividad de uso de suelo urbano y las actividades comerciales (zonificación urbana)

FUENTE: Ministerio del Medio Ambiente (MINAN).

**CUADRO N° 2.5:** Contenido constitucional.

PERIODO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CONSTITUCIÓN DE 1920	Reconocimiento de las comunidades indígenas
CONSTITUCIÓN DE 1933	El Estado garantiza la integridad de las propiedades de las comunidades (Artículo 208)
1969	Se da la Ley de Reforma Agraria
CONSTITUCIÓN DE 1979	Se faculta de autonomía en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo a las comunidades
	Se deja la opción de la enajenabilidad
CONSTITUCIÓN DE 1993	Se reconoce la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona (Artículo 2)
	Se elimina la prohibición de enajenar las tierras y se promulga la Ley de comunidades de la Costa
2001	El Decreto Supremo 045, declara de interés nacional el Ordenamiento Territorial Ambiental, constituyéndose la Comisión Nacional
2003	Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Regula el planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural.
2004	Reglamento de ZEE establece a ésta como marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales e inversión privada.
2005	Ley General Ambiental. Introduce el Ordenamiento Territorial ambiental.
2010	Lineamientos de Ordenamiento Territorial de MINAM. Concepción integral.
Actualmente:	Desarticulación entre ZEE y Ordenamiento Territorial. En elaboración la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

FUENTE: Ángel Massiris Cabeza, Constituciones Políticas del Estado Peruano.



Perú cuenta con organizaciones sociales de pueblos indígenas, especialmente de la Amazonía, como la AIDSESP fundada en 1979, con siete organizaciones regionales que abarcan 44 pueblos amazónicos; la CONAP de 1987 y la ORPIAN en el 2010, estas tienen como objetivo articular las necesidades del poblamiento con las políticas públicas.

En la carta Constitucional de 1993, se ratifica el Convenio 169 de la OIT, reconociendo al Perú como multicultural, es así que en el Artículo 15, inciso 2, se prevé como obligación del Estado, hacer una consulta al poblamiento nativo de la Amazonía para establecer si es que los intereses de estas comunidades serían perjudicados si se llevara a cabo actividades extractivas. Así mismo, se menciona en el Artículo 14, inciso 1, se debe salvaguardar el derecho que tienen las comunidades para la utilización de las tierras, es decir, existen comunidades que no se encuentran fijas debido al cultivo rotativo que realizan en las

tierras para mejorar su productividad y permanencia como colectivo.

Sin embargo, existen articulados que se oponen a este derecho ya que en el Artículo 88 de la carta constitucional del Perú, así como el Artículo 5 de la Ley N° 26505, en los que se hace referencia al abandono de las tierras y abren la posibilidad de expropiar las tierras comunitarias que se consideren que no estén en rotación de cultivos.

2.4. Colombia

Colombia ha mantenido una continuidad constitucional, pues la Constitución de 1886 permaneció efectiva hasta la Constitución de 1991, la misma que sigue en vigencia hasta la actualidad.

En cuanto al reconocimiento de la diversidad étnica, este proceso se inicia con la participación de tres representantes indígenas, que lograron que la Asamblea Constituyente incorpore



disposiciones sobre sus derechos en el texto constitucional. En este marco se ha establecido que las comunidades indígenas y negras tienen derecho a decidir sobre su territorio, por ello la Corte Constitucional señala: "Sin el reconocimiento del derecho a la tierra, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son sólo reconocimientos formales" (Sentencia T-188 de la Corte Constitucional, 1993).

Los principios constitucionales de Colombia, aplicables para comunidades indígenas, se plasman en el Artículo 1, en donde se determina el pluralismo como principio fundamental, en el Artículo 7 se "reconoce y protege la diversidad cultural de la nación colombiana" y el Artículo 63, define a las "tierras de resguardo como "inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Existen varios programas agrarios que garantizan la retribución de tierras tradicionales cuando la

población tenga un crecimiento que le obligue a expandirse.

En lo referente a la autonomía indígena, es entendida como la capacidad propia del poblamiento en organizarse social, política y económicamente entre otros aspectos. (Rojas, 1993, p.37), sólo con el máximo de autonomía, las comunidades indígenas pueden asegurarse su supervivencia cultural, convirtiéndose en una manifestación espacial de esta autonomía a la conformación de una jurisdicción especial.

En este contexto, y con contenido similar a la Ley 270 aprobada en 1996, se determina que las autoridades dentro los límites del poblamiento indígena en concordancia y coordinación con la legislación de la república pueden ejercer sus funciones con sus "normas y procedimientos propios". (Constitución Política de Colombia, Artículo 246, 1991).



La Asamblea Nacional de Colombia, define como entidad territorial a los territorios indígenas siempre y cuando se constituyan conforme la Ley (Constitución Política de Colombia, Artículo 286, 1991).

“la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial” (Constitución Política de Colombia, Artículo 329, 1991).

Se establece los alcances de autonomía en las diferentes entidades territoriales (Artículo 287). No obstante, mientras no estén claramente delimitadas las jurisdicciones indígenas en base a

entidades territoriales su autonomía queda limitada.

La institución más representativa e importante para su autogestión sigue siendo el “cabildo indígena”, representado por el gobernador (Ley N° 89, Artículo 3, 1890) sus funciones y forma de gobierno se puntualizan en la constitucional, Artículo 330.

Es importante indicar que antes de implementar cualquier medida, sea legislativa o administrativa, que afectaran el territorio de los resguardos o poblamiento indígena, los mismos tienen el “derecho a la consulta previa” establecida en la Constitución y en la Ley N° 21 aprobada en el año 1991, y es reforzado con disposiciones complementarias de la Ley N° 15.

Existen otros decretos no menos importantes el 1396 y 1397, en el último se instaura una comisión a nivel nacional encargada de resolver problemáticas territoriales y asuntos de



importancia en los resguardos indígenas, y el decreto 1320 emitido en 1998 fue expedido con el fin de reglamentar aspectos como la consulta previa en el caso que hubiera aprovechamiento de recursos en dicho territorio.

En lo referente al proceso de ordenación territorial, Colombia inicia procesos de planificación desde 1947, en donde se aprueba la Ley 188, en la que los municipios con presupuestos superiores a 200.000 pesos colombianos teniendo como obligación la elaboración de un plan regulador para el desarrollo urbano.

En 1991, la Constitución política introduce el ordenamiento del desarrollo municipal, en 1994 la ley N° 152 establece la implementación de los POT, a cargo de cada municipio o distrito, en 1997 la Ley 388 se crea con el fin de regular estos planes. Finalmente, en el 2011 se emite la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”.

La carta constitucional actual introduce el ordenamiento del desarrollo municipal, cabe recalcar que desde el año de 1994 se determinó la implementación del POT por parte de los distritos y municipios mediante la ley N° 152 y en 1997 se emite, la Ley 388 con el fin de regular estos planes. Finalmente, en el 2011 se emite la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. De todo lo anterior no se encuentra una legislación clara y específica para el poblamiento indígena con respecto a la ordenación territorial.



CUADRO N° 2.6: Ordenamiento territorial en Colombia.

PERIODO	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
1947	Ley 188 obliga a los municipios con presupuesto no inferior a 200.000 pesos a levantar un plano regulador del desarrollo urbano.
1979	Ley 9 (Código sanitario) introduce regulaciones al uso del suelo urbano como competencias municipales.
1991	Nueva Constitución Política introduce el ordenamiento del desarrollo municipal y el ordenamiento político administrativo.
1994	Ley Orgánica de Planeación (Ley 152), establece a municipios y distritos la implementación de planes de ordenamiento (POT).
1997	Ley 388 regula los planes de Ordenamiento Territorial municipales, distritales y metropolitanos.
2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

FUENTE: Ángel Massiris Cabeza, legislación política de Colombia.

2.5. Conclusiones

La revisión teórica, expresa con claridad la lucha que ha tenido el poblamiento indígena, a través de sus líderes y articuladores de las demandas sociales construidas con mayor fuerza a partir de los años noventa. La construcción de una agenda con carácter refundacional es reflejada en las cartas constitucionales enmarcadas en un Estado Plurinacional principalmente en Bolivia y Ecuador.

A partir de entonces, en estos dos países, en especial, se experimentan procesos de reconstrucción estatal en los que los pueblos indígenas se ven abocados a nuevos contextos políticos y normativos que implican desafíos y oportunidades para la construcción de autonomías indígenas.



De manera general en los países analizados, se reconoce la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de participación, con existencia jurídica, con derechos a una identidad cultural, derecho a la tierra y autonomía; sin embargo, estos derechos y sobre todo la autonomía se ha convertido en un reconocimiento formal, pues, en la práctica no se ha efectivizado esta autodeterminación.

Se determina, que las autoridades dentro los límites del poblamiento indígena en concordancia y coordinación con la legislación de cada país puedan ejercer sus funciones con sus normas y procedimientos propios enmarcados en un Estado Unitario, un asunto de vital importancia es el derecho a la consulta previa, en el caso de que cualquier medida que afectara al territorio como la explotación de recursos y otros. Esta decisión consensuada difícilmente se hará efectiva ya que se han generado conflictos, pues estos recursos en su mayoría sustentan la economía del país.

El Ecuador tuvo un avance importante en la década de los noventa, cuando el movimiento indígena articulado Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) logró liderar una serie de movilizaciones con el lema “nada solo para los indios” con demandas que iban desde el reconocimiento del Estado plurinacional hasta cambios en las políticas económicas. Este proceso tuvo un gran resultado en la Asamblea Constituyente de 1998, la misma que reconoció en la Constitución a los pueblos y nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos, así como el carácter pluricultural y multiétnico del Estado.

En Ecuador, la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen un régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) dentro del cual constan las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) o Regímenes Especiales como espacios para el



ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, mientras que en Bolivia, la nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establecen un Estado de las Autonomías, dentro del cual, las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) son el nuevo espacio para el ejercicio de la autodeterminación.

Cabe recalcar que en el periodo comprendido entre 1964 y 1975, se dan un proceso de reformas agrarias con el fin de garantizar la tenencia de la tierra, sin embargo, lo que ha propiciado es la desaparición de las tierras comunales, el fraccionamiento indiscriminado que prioriza la propiedad individual, desgastando las relaciones de convivencia, trabajo comunal en contrastación con la construcción de una comunidad política incluyente capaz de superar las formas de exclusión heredadas de la colonia.

Bolivia se caracteriza por la implementación de una sucesión de políticas de interculturalidad desde los años 90, enfocados en el ámbito educativo, participación ciudadana y autonomía como puntos de convergencia a considerarse en la formulación legislativa de este país, sancionándose más de 30 decretos y reglamentos sectorialmente a favor de los pueblos indígenas con repercusiones en el orden social.

El reconocimiento de la diversidad étnica en el Perú, se remonta desde 1920, y a su vez se reconoce su existencia legal y la responsabilidad del Estado en dotar de tierras al poblamiento indígena que carezca de ellas o las posean de manera ilegal, estas tierras serán inajenables, imprescriptibles e inembargables, sin embargo, no se hablan de derechos, pues los indígenas no tenían acceso al voto dentro de procesos electorales hasta 1979 en donde se reconoce el voto a todo ciudadano de 18 años en adelante.



En 1957, mediante un decreto ejecutivo, se otorgan tierras a las comunidades indígenas como reserva que dotan a sus beneficiarios el simple usufructo, mas no una titulación, posteriormente con la Ley de reforma Agraria, se cambia el nombre de comunidades indígenas por comunidades campesinas, únicamente se reconocían a las comunidades de la selva como nativas. Esto implica un retroceso, pues sumado a lo anterior, la Constitución de 1979, deja la opción de la enajenabilidad y que las tierras pueden ser expropiadas por razones de utilidad pública, además presenta contradicciones, como es el caso de la constitución y la Ley N° 26505 que abre la posibilidad de expropiar las tierras comunitarias que se consideren que no estén en rotación de cultivos.

Colombia reconoce y protege la diversidad cultural, se considera a los asentamientos poblacionales indígenas como entidad territorial

(jurisdicción especial), y su conformación se hará en concordancia con la Ley de este país.

En los casos analizados, Ecuador, Bolivia y Colombia reconocen a los pueblos indígenas como una entidad territorial, empero, no se registran asentamientos indígenas que hayan adoptado el carácter de régimen especial ya que los límites administrativos entran en conflicto al momento de establecer estas divisiones.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LAS GUÍAS METODOLÓGICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INDÍGENAS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS

EL TERRITORIO NO ES SIMPLEMENTE LO QUE VEMOS; ES MUCHO MÁS QUE
MONTAÑAS, RÍOS, VALLES, ASENTAMIENTOS HUMANOS, PUENTES, CAMINOS,
CULTIVOS, PAISAJES; ES EL ESPACIO HABITADO POR LA MEMORIA Y LA
EXPERIENCIA DE LOS PUEBLOS
(RESTREPO, 1999: 35).



3. ANÁLISIS DE LAS GUÍAS METODOLÓGICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT DE LOS ASENTAMIENTOS POBLACIONALES INDÍGENAS EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

3.1. ECUADOR

En el Ecuador, cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) tiene la obligación de planificar y desarrollar de manera concertada su territorio en concordancia a su ámbito competencial, determinándose una relación indisoluble entre la “planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial”. (COOTAD, Artículo 295, 2010).

En este marco la SENPLADES, entidad rectora de planificación; emite guías metodológicas que contribuyen a elaborar los PDOT resaltando la

necesidad de que este proceso tenga una activa participación en todas sus fases.

De lo anterior se tiene que cada GAD, debe planificar de manera estratégica acciones que encaminen su desarrollo en coherencia con la realidad y particularidad de su territorio. En la siguiente ilustración se muestra la articulación y contenido de los PDOT.

Según la Ilustración N° 3.1, “El Plan Nacional del Buen Vivir” 2013-2017, se torna como una herramienta orientadora de la planificación que tiene como fin el Buen Vivir (Sumak Kawsay) de sus habitantes, para ello, se cuenta con guías metodológicas para la elaboración de los PDOT en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, cantonal y parroquial). La estructura y contenido de las guías es el mismo, lo que varía es el alcance según el ámbito competencial de cada GAD. Cada guía está compuesta por tres etapas: el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión (Ver Ilustración 3.2).



ILUSTRACIÓN 3.1: Ámbito socioeconómico de los asentamientos indígenas en el Ecuador.

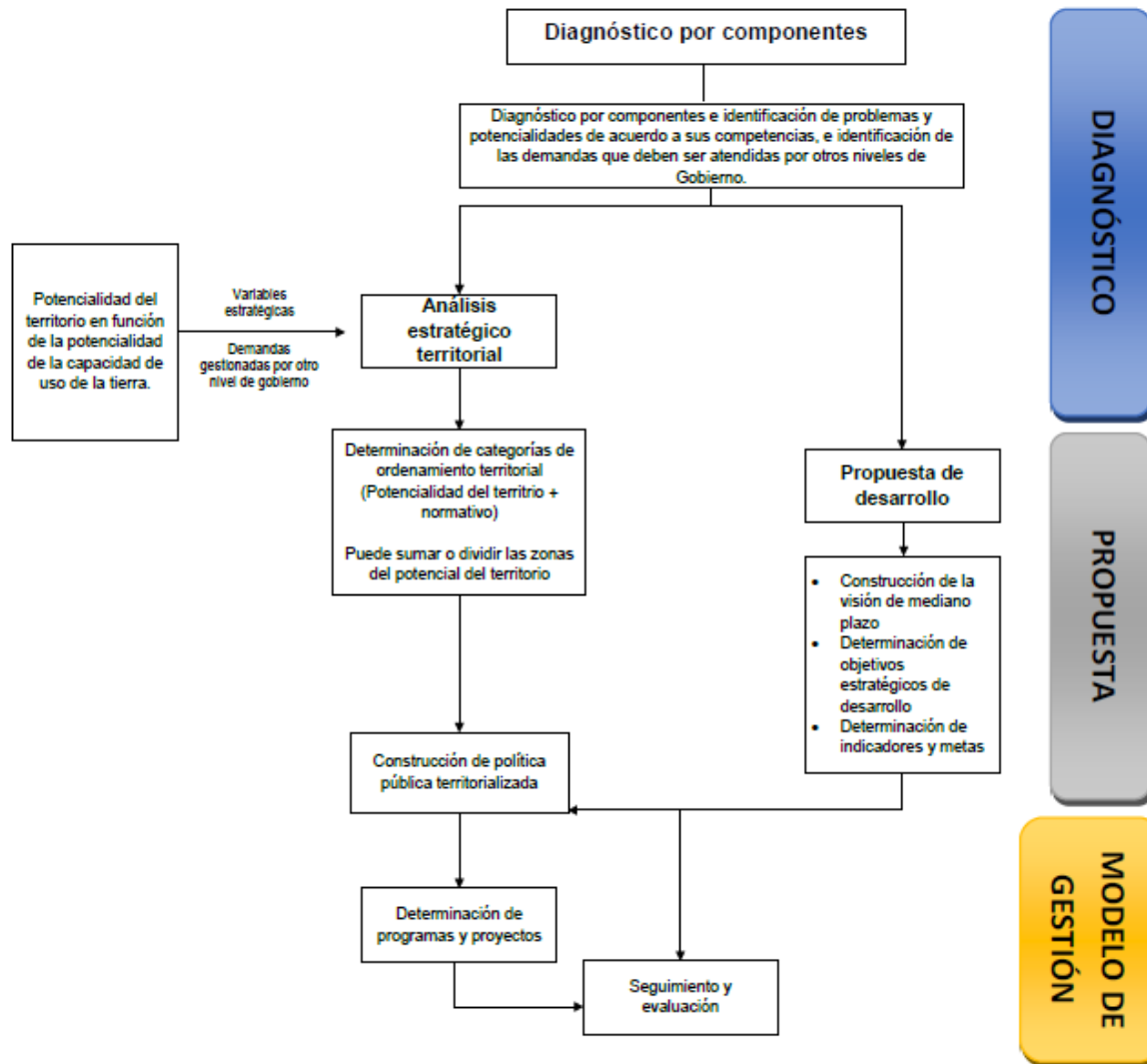


FUENTE: SENPLADES. Procesos de Capacitación a los Equipos de Consultoría (2015).

En este contexto y resaltando los contenidos del capítulo anterior, en cuanto al reconocimiento del poblamiento indígena en la legislación ecuatoriana, no se ha logrado territorializar estas políticas en términos de planificación ya que en la actualidad, no se han conformado las regiones y en temas de la presente investigación las circunscripciones indígenas, por ello se analizará los lineamientos establecidos para los cantones, en el caso ecuatoriano y sus equivalentes en los países analizados, ya que es la unidad territorial que tienen competencia exclusiva sobre la determinación del uso y ocupación del suelo.



ILUSTRACIÓN 3.2: Articulación y estructura de un PDOT.



FUENTE: SENPLADES. Procesos de Capacitación a los Equipos de Consultoría (2015).



En dicha metodología, se formulan una serie de lineamientos, cabe recalcar, que como no todos los territorios tienen la misma realidad se menciona la posibilidad de incrementar las variables en el análisis, según sea el caso. Dentro del proceso se establecen tres etapas: **Diagnostico** (Modelo Territorial Existente), **Propuesta** que permite alcanzar el Modelo Territorial esperado y finalmente se elabora el Modelo de Gestión.

Como parte estructural de la guía, se definen ocho componentes que explican la situación actual del área de estudio, los componentes definidos son: biofísico, socio-cultural, económico; componente de poblamiento o asentamientos humanos, movilidad y conectividad; político e institucional y participación ciudadana. (SENPLADES, 2010, p.3)

En la etapa del diagnóstico, el componente en que se analiza variables relacionadas al poblamiento

indígena en su mayoría, es el socio cultural, siendo las fuentes de información primaria, obtenida a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que proporciona información como: la auto identificación, A que nacionalidad o pueblo indígena pertenece, Cual es la lengua nativa o idioma extranjero que habla.

A continuación, se detallan las variables enfocadas a los indígenas.

- ✓ **ANÁLISIS DEMOGRÁFICO:** población según auto identificación étnica.
- ✓ **ORGANIZACIÓN SOCIAL:** Identificación de la base de la estructura y tejidos sociales y organizaciones, en este apartado se establecen las inequidades como: la situación de pobreza con indicadores como el NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas según grupo étnico.
- ✓ **GRUPOS ÉTNICOS:** Identificación de grupos de la población por etnia,



organizaciones sociales con respecto a su estructura y gestión.

✓ **PATRIMONIO CULTURAL Y CONOCIMIENTO ANCESTRAL:**

Identificación de la existencia del patrimonio cultural en sus diferentes manifestaciones ya sean tangibles e intangibles en el territorio y además se menciona una variable cualitativa referente a los valores culturales.

- ✓ **MOVILIDAD:** Esta variable llega con información hasta un nivel parroquial, de manera general, cuando debería ser por asentamiento poblacional, al analizarlo conjuntamente con la población por etnia se mostraría el fortalecimiento o debilitamiento del asentamiento en cuestión u otros análisis de importancia.

Existen variables correspondientes como educación, salud entre otras que se analizan de manera general y no permiten identificar la

problemática de los asentamientos indígenas referidos a la educación, salud y otros, además no se tocan temas de medicina ancestral.

Para el análisis del componente económico se emplean una serie de variables generadas a partir de información primaria generada a nivel nacional o por el GAD que elabora el PDOT, exceptuando la variable Trabajo y Empleo que se desarrolla a partir de información del Censo Agropecuario generado por el MAGAP y el INEC, como se detalla a continuación.

- ✓ **TRABAJO Y EMPLEO:** comprende el análisis de la Población Económicamente Activa (PEA), la misma que se puede ser analizada por etnia, edad, discapacidad y sexo, con el fin de identificar el grupo se ve más afectado o favorecido.

La información para este componente se obtiene del INEC a nivel de cantón y parroquia, en tanto que la información relacionada al “empleo,



desempleo y subempleo” tiene una escala mayor pues su información es a nivel de provincia.

Se analiza ciertas variables propias del poblamiento indígena, sin embargo, no se logra territorializar ni disgregar la información primaria de manera óptima, pues en el componente “asentamientos humanos”, se menciona que se debe realizar un análisis en concordancia con la distribución y ocupación poblacional (áreas rurales, ciudades poblados y otros) y se desarrolla una serie de variables como la como referidas a servicios básicos, aspectos socioeconómicos, sin embargo, no se entrega la información a nivel de asentamiento para dicho efecto sabiendo que los sectores censales difícilmente coinciden con los mismos.

La pregunta es, ¿Se puede llegar a este nivel de información con las fuentes primarias, y clarificar a que nivel de gobierno le corresponde el alcance de cada análisis?

Pues si se generaliza para los diferentes GAD se puede generar conflictos en la duplicidad de información dando lugar incluso a contradicciones. En la presente investigación no se han encontrado guías metodologías alternativas o herramientas que faciliten el ordenamiento territorial para un asentamiento indígena, que consoliden propuestas para fomentar la permanencia de dicho poblamiento.

Se han realizado trabajos académicos con aportaciones valiosas, tal es el caso del Proyecto de Investigación titulada “Pueblos Indígenas y el Ordenamiento Territorial (...)”, en dicha investigación se hace una comparación entre la visión de SENPLADES y la visión indígena de algunos componentes relevantes en el ordenamiento territorial para asentamientos indígenas, como se muestra en el siguiente cuadro (Pichizaca, 2015).



CUADRO 3.1: Análisis comparativo entre la visión SENPLADES y la visión indígena enmarcados en el ordenamiento territorial.

COMPONENTE	VISIÓN SENPLADES	VISIÓN INDÍGENA	COMENTARIOS
Tierra-Territorio	Es lo material, físico y visible, entendida como recurso suelo y capa arable (30-40 cm de espesor) y el territorio es la propiedad o cosa privada o del Estado, es elemento o medio de producción, ambos sujeto a explotación y comercio	Madre Tierra (Ser Sagrado), esencia del pensamiento indígena, espacio simbólico de creación y recreación de la vida; trasciende lo edificable, contempla lo natural, lo artificial y lo sobrenatural. La relación entre el espacio y el territorio es inseparable, es decir, lo intangible (invisible e espiritual) y la materia (visible y tangible) que genera una tercera categoría como unidad real, que permite el orden y la organización	Estas dos visiones contrapuestas no pueden proponer una misma forma de planificar y usar la tierra y territorio
Unidad de Planificación	Basado en los sectores censales del INEC, en la división política-administrativa; en los recursos naturales	Basado en la territorialidad de las comunidades, son áreas de interacción histórico, cultural y político, esta es la célula matriz de la organización social	El Estado Plurinacional reconoce a las comunidades, PyN como entidades y sujetos de “planificación”
Ordenamiento	Basado en: (i) Hitos geográficos (ii) localización de origen humano como los asentamientos poblacionales, esto se atribuye al sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio. El ordenamiento es centralizado únicamente en los GAD seccionales.	El ordenamiento o reordenamiento (autodeterminación) de la comunidad de seres (coexistencia equitativa y recíproca entre los componentes de la naturaleza, deidades y la población humana); está en función de los procesos y ritmos naturales, ecológicos, astrales, cósmicos e históricos. Aquí el ordenamiento es desconcentrado hasta el nivel de comunidades que ejercen también la jurisdicción de circunscripción territorial	En el enfoque INDÍGENA los asentamientos humanos se ubican en terrenos rústicos o pie de monte, ladera moderada, mientras que enfoque SENPLADES las urbanizaciones deben ser terrenos planos, esta pone en conflicto de uso de suelo
Uso del suelo	Está en función de la capacidad de acogida y/o aptitud del suelo y la disponibilidad de recursos naturales determinada por el hombre mediante la tecnología	Está en función de las leyes naturales y estelares, en este sentido su uso es únicamente lo necesario para el suministro de la comunidad, sin llegar a la sobreutilización, en continua reciprocidad para la creación y recreación de la vida y garantizar su continuidad y diversidad	En los dos enfoques refieren a la función de procesos físicos e históricos; sin embargo en el INDÍGENA amplía otros variables astrales y cósmicas

FUENTE Y ELABORACIÓN: Pichizaca, A. (2015). Pueblos Indígenas y el Ordenamiento Territorial, un Análisis Reflexivo y Propositivo, Determinación de una Metodología Alternativa de Ordenamiento Territorial y Aplicación en una Parroquia con Población Indígena (Tesis de maestría). Recuperado en <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/2123>.



En esta investigación, se tiene aportes en cuanto a la cosmovisión indígena en contraposición a la cosmovisión occidental, ya que los mismos son indispensables en el momento de ordenar el territorio.

Los pueblos indígenas tienen una relación de respeto hacia el territorio en retribución a los beneficios económicos que obtienen del mismo. Para los asentamientos indígenas, la planificación y organización de su territorio va más allá de una herramienta de gestión, es un “modo de vida”, que permite territorializar acciones tomadas desde la comunidad, en consenso entre sus miembros que adquieren compromisos y responsabilidades. Esto demuestra el nivel de participación comunitaria y de organización que poseen.

En la cosmovisión Andina, se concibe a la Madre Tierra “Ser Sagrado”, entonces es preciso tomar de ella tan sólo lo necesario para poder vivir, dado que se entiende que la naturaleza tiene vida;

además, goza de voluntad para retirar el sustento que las comunidades lo requieren. El Ordenamiento Territorial, es fruto de conocimientos, prácticas, experiencias y saberes alcanzados por los pueblos originarios en la concepción de Pacha (espacio-tiempo-energía-información) que se sustenta en las dinámicas relacionales entre la unidad y el todo (Naturaleza, Hombre y Deidad) (Pichizaca, 2015).

Bajo este principio y perspectiva, no es posible hablar de espacio y tiempo andino, sencillamente no existe en el ser de lo Andino, hacerlo sería insulso, peligroso (Mendoza Constantino Calderón s/f);

El hombre andino vive a plenitud cíclicamente al ritmo de la vida de la Pacha y el cosmos, con una vinculación indisoluble con lo sagrado que es la fuerza dinamizadora de todo. El tiempo es una renovación continua el “**eterno presente**”, en la lengua kichwa en término **Ñawpa** que se refiere

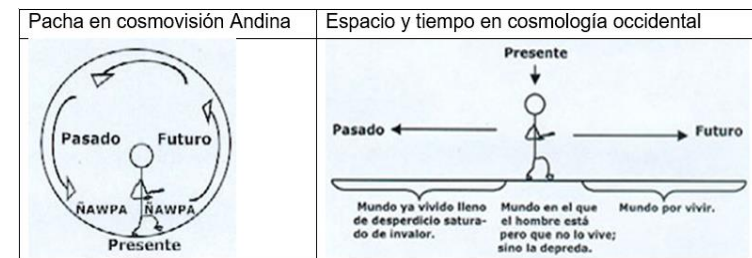
tanto al futuro, así como al pasado. Entonces para el andino su futuro es su pasado, esta línea cíclica se reactualiza con el ritual, con el mito, el símbolo y con todas las acciones de culto, que son el fundamento y el valor de su cultura. (Pichizaca, 2015).

Como se muestra en la ilustración N° 3.3, según la visión occidental, existe una relación entre el tiempo y el espacio: El tiempo avanza en una línea recta, es separada, lineal e eliminadora del pasado, presente y futuro con la causa siempre precediendo al efecto (...), cada efecto tiene una causa definida o un conjunto de causas. Esta relación propone un enfoque unicéntrico del ordenamiento del espacio, en función del tiempo, en consideración de la sola exigencia y conveniencia de la sociedad humana. (Pichizaca, 2015).

El espacio representa procesos lineales y laminares con una resolución predictiva revelando

la estructura exterior del sistema, pero es incapaz de hacerlo en procesos turbulentos y discretos, como se encuentra en la realidad. Este modo occidental moderno de vivir el mundo **no crea ningún compromiso del hombre para con su entorno** (Pichizaca, 2015).

ILUSTRACIÓN 3.3: Articulación y estructura de un PDOT.



FUENTE: Revista Electrónica de Constantino Calderón Mendoza, 2004.

En este contexto se explica la importancia de conocer la cosmovisión de los habitantes del territorio que se ordena, pues como se mencionó, si la permanencia de la cultura es renovada en un proceso cíclico a través de lo simbólico, la ritualidad, el culto y otros componentes propios de su cultura.



Si dichos elementos, no se toman en cuenta puede traducirse en un debilitamiento cultural en contraposición en lo estipulado en las políticas públicas, e incluso la imposición de determinantes para el territorio que van en contra de su cultura como se puede hablar de un reconocimiento efectivo, es por ello que algunos asentamientos indígenas (si no la mayoría) están en un proceso de deterioro y en peligro de desaparecer.

Esto es evidente, en especial en las determinantes de uso y ocupación del suelo, en lo referente a la localización de los asentamientos poblacionales indígenas, como bien lo menciona Anastacio Pichizaca, existe una contraposición y conflictos de uso del suelo ya que algunos asentamientos indígenas tienden a emplazarse en pies de monte, lugares con fuertes pendientes y según una visión técnica existe la prohibición de construcciones en dichos lugares.

Sin embargo, resulta interesante la sinergia de estos dos enfoques para contribuir al ordenamiento de dichos asentamientos sin atentar contra su integridad y sin ponerlos en riesgo, pues no se puede llegar a extremos ni desconocer el contexto actual en el que ya existe un proceso socio-económicos y de tecnologías que han influido en su modo de vida, el reto está en generar alternativas que haciendo un uso de lo existente y con un entendimiento de la cosmovisión indígena se pueda generar propuestas que puedan ser apropiadas por sus pobladores y fortalezcan su cultura y permanencia en el territorio.

Otro aspecto de importancia y es mencionado en el trabajo de investigación, es la lengua, que no es sólo un medio de comunicación, sino que suele estar vinculada con la tierra y territorio (toponimias) que tradicionalmente han ocupado los pueblos indígenas; es un componente esencial de la identidad colectiva e individual de la persona y, por consiguiente, da un sentido de pertenencia



y comunidad. Cuando el idioma muere, ese sentido de comunidad se deteriora. En este punto es importante recalcar el trabajo del Estado por la puesta en valor de la lengua indígena en el ámbito educativo (Pichizaca, 2015).

El Planeamiento Andino Comunitario (PAC), incorpora metodologías participativas interculturales cuyo autor es el Dr. Galo Ramón Valarezo: estas han sido ejecutadas por varias comunidades indígenas ejecutados por el CODENPE en el periodo de 1998 al 2004 en el que se desarrollan procesos para fortalecer la cultura y organización comunitaria, a través los “Planes de Desarrollo Local”. (Pichizaca, 2015).

Según el “Informe de la Biodiversidad al Desarrollo”, el modelo de gestión del Estado, hacia el territorio indígena debe partir de una planificación hecha por las propias comunidades, partiendo de conocimientos locales y de la sabiduría ancestral traduciéndose en modelos

propios y alternativos para el Buen Vivir. (CAN, 2008).

Sin embargo, el CODENPE (2010), viene formulado mecanismos y estrategias para generar “Planes de Vida”, Planes de Buen Vivir y Ordenamiento Territorial en el poblamiento indígena, a partir de cuatro ejes interrelacionados, como son: Sistema Territorial, Pachamama, Pluridiversidad y Convivencialidad. El Ecuador a pesar de promulgar en su constitución una visión de desarrollo alternativo con el Régimen del Buen Vivir, no ha podido conformar las circunscripciones territoriales indígenas, y a partir de estas, generar un ordenamiento territorial válido y funcional para el poblamiento de los indígenas.



3.2. BOLIVIA

En Bolivia, la entidad rectora de planificación, encargada de implementar y coordinar procesos de ordenación territorial es el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) creado en 1993, el mismo que implementa instrumentos para el desarrollo de la planificación, en coherencia con la “Ley de Ordenamiento Territorial”. Este Ministerio ha generado instrumentos operativos como son las guías para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial. (Ver Ilustración N° 3.4).

Como se muestra en la Ilustración N° 3.5, la planificación en Bolivia se clasifica en concordancia con el año horizonte. La “Agenda Patriótica del Bicentenario” tiene un año horizonte a largo plazo, y es el referente para la planificación de las diversas entidades territoriales. Para el análisis en el poblamiento indígena, se tiene instrumentos específicos como son los “Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC)”, convirtiéndose en una guía general y no

se distinguen por región, estos planes tienen un horizonte de planificación de mediano plazo. (Ley N° 777, Artículo 12, 2016).

Dentro del ámbito de estudio, se tiene que los PGTC, se aplican en los gobiernos autónomos indígenas reconocidos oficialmente y hayan asumido autonomía en concordancia con la legislación boliviana.

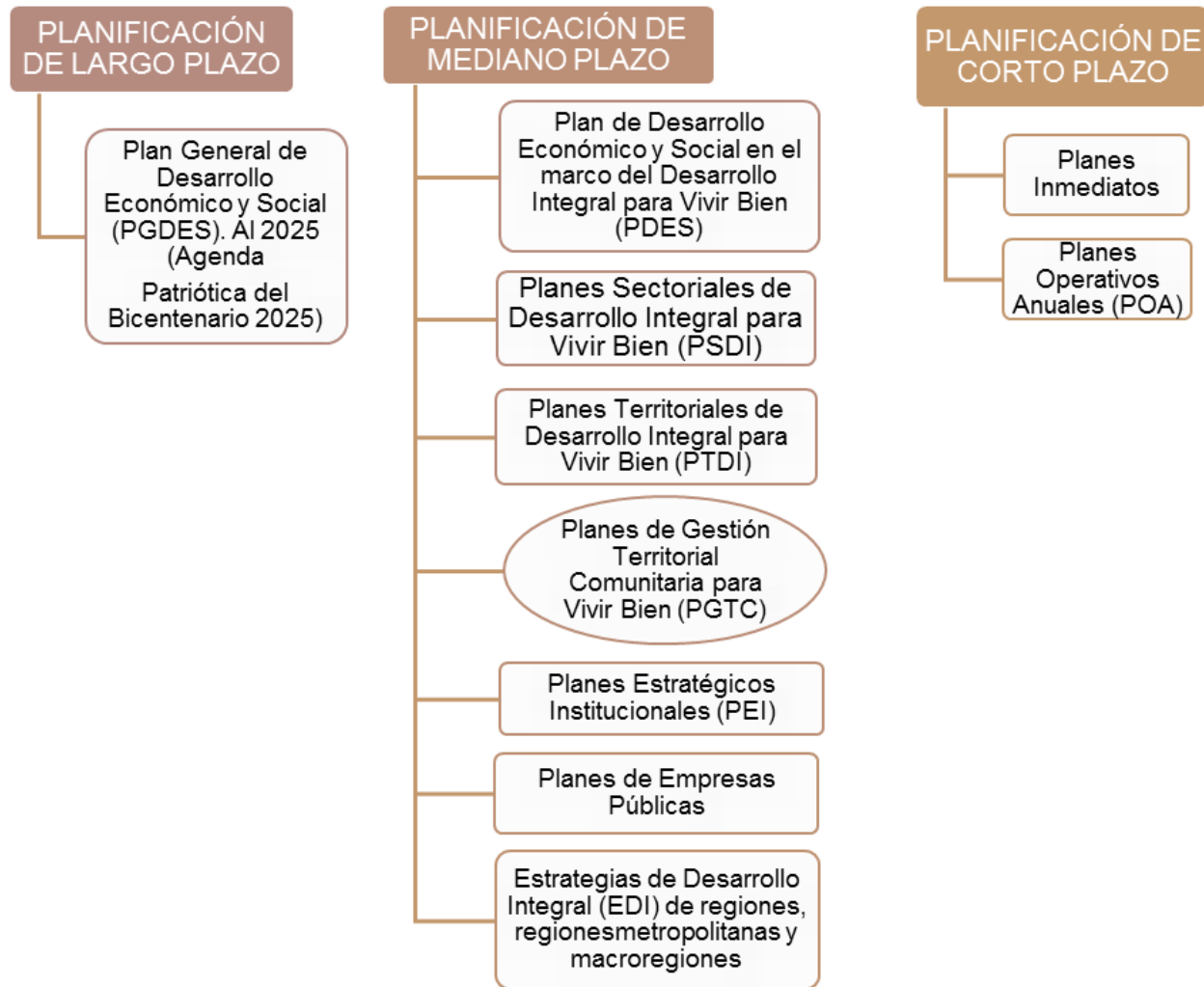
ILUSTRACIÓN 3.4: Instrumentos del Ordenamiento Territorial en Bolivia.



FUENTE: Ley de Ordenamiento Territorial de Bolivia.



ILUSTRACIÓN 3.5: Planificación en Bolivia según el año horizonte.

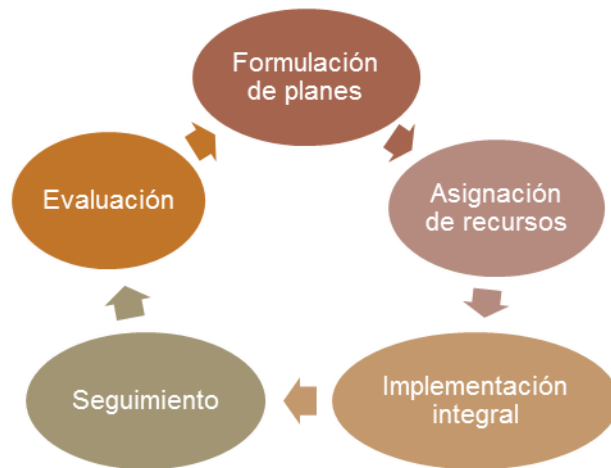


FUENTE: Ley N° 777, Gaceta Oficial De Estado Plurinacional de Bolivia, 2016, Art. 12.



En este contexto los planes de ordenamiento territorial cumplen un proceso cíclico como se observa en la siguiente ilustración.

ILUSTRACIÓN 3.6: Proceso cíclico de la planificación en Bolivia.



FUENTE: Ley N° 777, Gaceta Oficial De Estado Plurinacional de Bolivia, 2016, Art. 11.

En relación a los PGTC, de acuerdo con la legislación boliviana, son instrumentos orientados a fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial de mediano plazo, desde

de la visión indígena. (Ley 777, Artículo 18, 2016). Para su elaboración, se cuenta con un instrumento operativo como es la guía metodológica, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 032, el 2 de marzo del 2016 (Ver Ilustraciones N° 3.7 y 3.8).


ILUSTRACIÓN 3.7: Contenido mínimo para los PGTC

CONTENIDO MÍNIMO DE LOS PLANES DE GESTIÓN TERRITORIAL COMUNITARIA PARA VIVIR BIEN DE LAS AUTÓNOMIAS INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINAS
HORIZONTE DE LA NACIÓN O PUEBLO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO:

Establece la proyección de la nación o pueblo indígena originario campesino, a partir de las visiones ancestrales de organización espacial, de sus experiencias históricas de gestión, y desde sus propias pautas culturales y de identidad de las naciones y pueblos, articulado al horizonte político del PDES.

ESTADO DE SITUACIÓN DE LA NACIÓN O PUEBLO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO:

Comprende información cuantitativa y cualitativa, visual, oral y gráfica, según sea más conveniente a la nación o pueblo indígena originario campesino, para describir su situación actual, principal problemática y desafíos futuros, incluyendo la gestión de los sistemas de vida en la nación y pueblo indígena

POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS, CON RELACIÓN A:

Economía y producción comunitaria
Estructura social y gobierno comunitario
Gestión de riesgos y cambio climático
Gestión territorial o de la Madre Tierra
Fortalecimiento de los saberes propios e interculturalidad

PROGRAMACIÓN DE RESULTADOS Y ACCIONES,
en el marco del PDES y los
PTDI correspondientes

PRESUPUESTO:
Presupuesto total quinquenal

FUENTE: metodología para la formulación del PGTC, 2016.



ILUSTRACIÓN 3.8: Componentes y variables del diagnóstico.



FUENTE: metodología para la formulación del PGTC, 2016.



Posterior a definir el año horizonte del asentamiento indígena se realiza el diagnóstico o como se denomina en la guía metodológica “**estado de situación de la nación o pueblo indígena originario campesino**”, los componentes se analizan a continuación:

✓ **Gestión Territorial**

Historia de la ocupación territorial. - Hace referencia a la ocupación de los asentamientos indígenas en un periodo largo de tiempo.

Características generales del territorio. - Se describen características como la población categorizada por su tamaño principalmente y otros aspectos de importancia.

Zonas de vida. - Se realizará un análisis descriptivo de las tipologías de las “zonas de vida” de protección, producción reservas y otras que se considere pertinente en concordancia con la

realidad del asentamiento indígena, teniendo como insumos de referencia la zonificación realizada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y del Ambiente y Agua (MMA).

Usos de suelo. - se presenta una zonificación en coherencia con la aptitud, potencialidades, generando como un producto conocido como Zonificación Agro-Ecológica (ZAE).

Caracterización de unidades socio-culturales. - Corresponde al análisis sociocultural dentro de la autonomía indígena, un ejemplo que se describe en la guía metodología son los Ayllus en el que se presenta parcialidades como: Ayllus mayores, Ayllus menores y cabildos.

En el análisis una fuente de información primaria es el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Registro de elementos estratégicos del territorio (madre tierra). - De este componente



resulta un inventario de del “patrimonio natural” como disponibilidad de biodiversidad, de tierra productiva, de bosques entre otros.

En la guía no se menciona las fuentes, sin embargo, anteriormente, para la clasificación de las “zonas de vida” también se utilizan variables conseguidas del INFO-SPIE, sistema que almacena información de los Ministerios de Planificación y Medio Ambiente, y otra información que puede ser levantada a menor escala por el asentamiento si es necesario.

Acceso y manejo de recursos. - En este apartado se analizan las prácticas y formas de manejo de los recursos de la naturaleza y su aprovechamiento.

Categorización del poblamiento. -Corresponde a una clasificación del poblamiento en relación al número de habitantes principalmente pues en la guía se toma un cuadro base de categorización y descripción de los centros poblados, sin embargo,

de no contar con la homologación se debe presentar una propuesta referencial (Ver Cuadro N° 3.2).

CUADRO 3.2: Categorización entidades territoriales según número de habitantes.

DETALLE	DESCRIPCIÓN
Regiones Metropolitanas	Conurbación Mayor a 500.000 habitantes
Ciudades Capitales de departamento	No tiene rango población
Ciudades Principales	De 50.001 a 500.000 habitantes
Ciudades Mayores	De 15.001 a 50.000 habitantes
Ciudades Menores	De 5.001 a 15.000 habitantes
Centros poblados con predominancia en servicios básicos	De 2.000 a 5.000 habitantes con 60% o más de sus viviendas con servicios básicos
Centros poblados sin predominancia en servicios básicos	De 2.000 a 5.000 habitantes con menos del 60% de sus viviendas con servicios básicos
Poblados rurales	Menores a 2.000

FUENTE: metodología para la formulación del PGTC, 2016.

El segundo componente de la situación actual, es “**ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN COMUNITARIA**”, consta de siete variables (actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, manufactureras, turísticas y otras) que se describen y evalúan las



actividades productivas en el área de estudio, así como costos, procesos (tecnología e infraestructura), rendimientos entre otros.

Como tercer componente en la metodología analizada se hace referencia a la **GESTIÓN COMUNITARIA**, que consiste en un análisis descriptivo de siete variables como la organización territorial, instituciones complementarias, justicia indígena, actores y organizaciones sociales y productivas, relaciones institucionales, inversión pública, proyectos previstos desde el Estado central en el territorio indígena en mención. Finalmente se realiza un análisis comparativo (periodo administrativo) con el fin de evaluar los logros conseguidos.

El cuarto componente es el **“DESARROLLO HUMANO INTEGRAL”**, en este apartado se analiza variables como: la identidad, servicios de educativos y de salud, evaluando los principales indicadores con información estadística del INE y

fuentes de datos proporcionada por los respectivos ministerios. Una variable propia para los asentamientos indígenas dentro de este componente es “Tecnología y ciencias ancestrales” propias del asentamiento con fines productivos, salud, seguridad alimentaria y otros aspectos de relevancia.

Finalmente, el último componente, es **SISTEMA DE VIDA**, estudiado desde la cosmogonía, analizando las relaciones entre las zonas de vida y unidades socio-culturales, cambio climático amenazas naturales enmarcados en un dialogo entre los saberes ancestrales y las visiones occidentales.

Posterior a la elaboración del diagnóstico o situación actual, se realiza de manera integral y general una evaluación, identificando los logros alcanzados y desafíos futuros para alcanzar la imagen objetiva a través de la formulación de pilares, metas, resultados y acciones hacia el



próximo quinquenio, pues estos planes son de mediano plazo. Cabe recalcar que para la evaluación se utilizan indicadores de proceso, medidos anualmente.

El horizonte de planificación resulta semejante a la imagen objetivo establecida en los POT del Ecuador, con visión ancestral del territorio estudiado, seguido por el diagnóstico del área de estudio con relación a variables similares exceptuando la última que hace referencia al desarrollo humano integral y a los sistemas de vida (Ver Ilustración N° 3.6).

Se puede incorporar las variables que se crean necesarias, sin embargo, no se establecen indicadores para su posterior evaluación, sumado a esto, la guía debería ser más específica con énfasis en su ámbito competencial.

Finalmente se establece una propuesta con programas traducidos a acciones a implementar en un periodo de mediano plazo que es de cinco

años sin plantearse una prospección de escenarios, de ahí un cuestionamiento si el tiempo es el adecuado para establecer propuestas válidas para alcanzar la imagen objetivo planteada (Ver Ilustración N° 3.7).

El principal problema para el poblamiento indígena en Bolivia, radica en que la ocupación de sus territorios no coincide con la división política administrativa (departamentos, provincias, municipios y cantones), generando conflictos en la gestión del territorio. Tal es el caso de Mosestén consolidado con la adjudicación de más de 90.000 ha. de tierra comunitaria (80 % de la tierra demandada) se conforma en un territorio que abarca tres departamentos y cinco municipios diferentes, la situación se complica más aun la gestión, ya que se tiene que coordinar con cinco municipios y tres prefecturas, dificultando la cohesión y gestión de este territorio. (Rojas, 2016).



3.3. PERÚ

En el Estado peruano se elaboran los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento de manera separada, situación similar a Colombia. Perú está constituido por cuatro entidades territoriales que se organizan en niveles de gobierno como es el local, provincial, regional y central o nacional, que tiene entre otras, como competencia exclusiva, la planificación de su territorio.

En términos de planificación, el principal referente es el PEDN, “Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021”, con un cuerpo de lineamientos que deberán ser articulados en los diferentes planes ya sean de desarrollo u ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital urbano y rural correspondientemente (Ver Ilustración N° 3.9).

3.3.1. ANÁLISIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO (PDC) DE PERÚ

Perú implementa desde el 2004, procesos de planificación estratégica, con la instauración del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) como Institución de planeamiento estratégico que trabaja de forma integral y estructural coordinando y viabilizando la planificación del país conjuntamente se crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN, cuyo propósito es constituirse en el órgano público, rector del SINAPLAN. (Decreto Legislativo 1088, Artículo 2, 2008).

El CEPLAN, siendo la entidad rectora emite una serie de lineamientos para la formulación Plan de Desarrollo Comunitaria Regional y Local, que sirva como referente para los diferentes niveles de gobierno, dicha guía está constituida estructuralmente por tres componentes como son:



el político, técnico y permanente como se puede observar Ilustración N° 3.10.

ILUSTRACIÓN 3.9: Articulación de la planificación según entidades territoriales.



FUENTE: Miranda, Liliana, 2003.



ILUSTRACIÓN 3.10: Componentes de los PDC.



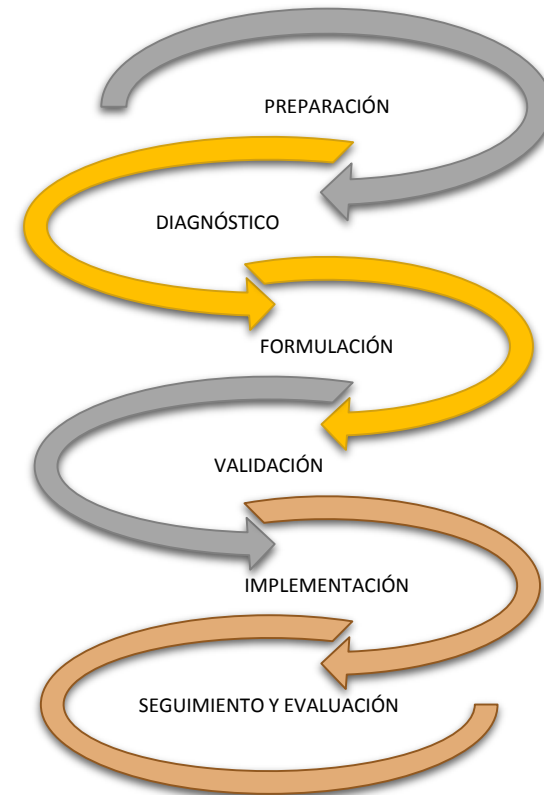
FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.

Al analizar el caso ecuatoriano, se tomó la guía metodológica correspondiente a los cantones, sin embargo, en Perú existe únicamente una guía que contiene la ruta metodológica general para los diferentes niveles de gobierno que especifica las acciones, procedimientos y productos en cada fase como se detalla a continuación.

En la guía actualizada se han incrementado 2 fases: preparación y la fase de validación, aprobación y difusión, dichas fases son de carácter operativo como se puede ver en la siguiente ilustración.

Dentro de la fase preparatoria se menciona dos pasos, la organización que incluye acciones como la convocatoria, identificación de actores y la conformación operativa y asistencia técnica; como segundo paso la capacitación y sensibilización en planeamiento con acciones como la difusión del proceso y transferencia metodológica.

ILUSTRACIÓN 3.11: Fases de planificación.

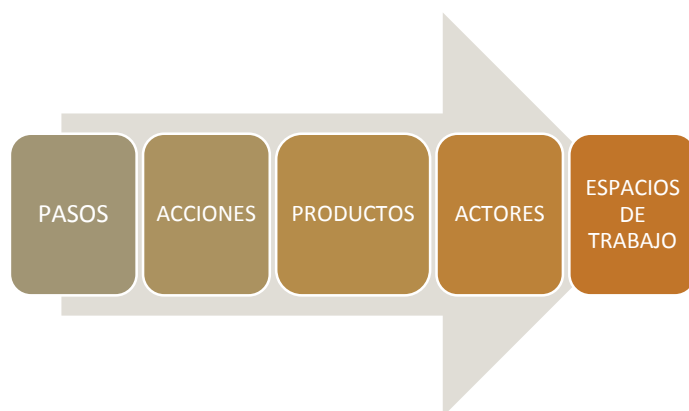


FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.



En las diferentes fases se determina la secuencia de acciones verticales y horizontales, identificando los actores cada paso cuenta con un producto (acción horizontal), como se muestra a continuación.

ILUSTRACIÓN 3.12: Fases de planificación



FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.

El Diagnóstico, plantea tres pasos: los dos primeros se enfocan en la recopilación y generación de información primaria y secundaria respectivamente, cabe destacar que dentro del segundo paso se determina que la definición de variables por ejes que generen indicadores para

su posterior evaluación definiendo como actores claves (Ver Ilustración N° 3.13).

Es sustancial mencionar que la “Zonificación Ecológica y Económica” (ZEE), sirve como información básica para elaborar los PDC, no es obligatorio, sin embargo, como se distinguirá en lo posterior, sin la ZEE no se logra territorializar las propuestas.

Además, se mencionan las variables de manera general, dejando la posibilidad a cada unidad territorial en concordancia con su realidad el incremento de las mismas, empero, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) no cuenta con información relacionada con la etnia o auto-identificación, es decir, no se cuenta con información básica de la población indígena ni en su número peor en su localización y delimitación como poblamiento.



ILUSTRACIÓN 3.13: Pasos correspondientes al diagnóstico de los PDC.



FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.

En la Fase III, La formulación es responsabilidad del Comité Técnico, con la participación de activa de diferentes actores sociales y autoridades convocados en diferentes momentos, es aquí en donde se determina la visión a futuro, análisis prospectivo, indicadores y formulación de programas y proyectos con los que se alcanzaran los objetivos estratégicos y metas establecidas en este punto (Ver Ilustración 3.14).

La visión estratégica territorial debe articularse con las visiones de otros planes, además se habla de una visión integradora de la población en su conjunto, homologándola ya que no se hace referencia como actores a miembros de comunidades indígenas.

ILUSTRACIÓN 3.13: Componentes del PDC.



FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.

Como cuarta fase, está la validación y aprobación del Plan, en esta última se tienen tres etapas: la presentación pública en la que se



receptan las sugerencias y se incorporan las que se consideren pertinentes, la aprobación oficial a través de un informe técnico y ordenanza; al momento que esta ordenanza se apruebe con el proceso administrativo correspondiente será difundida.

ILUSTRACIÓN 3.15: Pasos correspondientes a la validación y aprobación en los PDC.



FUENTE: CEPLAN, Guía para los PDC regional y local, 2003.

La elaboración de las variables e indicadores se realizan a partir de cinco ejes como son: derechos

fundamentales, gobernabilidad, desarrollo y recursos naturales. El primero hace referencia a comunidades indígenas, sin embargo no se han identificado variables ni jurisdicciones indígenas, por tanto, no se tiene claro cómo estos instrumentos de planificación toman en cuenta a estos asentamientos poblacionales al momento de fortalecerlos e incluirlos.

3.3.2. ANÁLISIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PERÚ

La entidad rectora para la elaboración de los POT, es el Ministerio del Ambiente (MINAN), específicamente la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT). Para la consolidación del Ordenamiento Territorial (OT) se definen cuatro instrumentos técnicos elaborados de manera secuencial hasta la consolidación del Plan de Ordenamiento (Ver Ilustración 3.16).

ILUSTRACIÓN 3.16: Instrumentos técnicos para la ordenación territorial.

ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE)

instrumento técnico de caracterización del territorio, principalmente de aspectos físicos y biológicos.


ESTUDIOS ESPECIALIZADOS (EE)

instrumentos técnicos sustentatorios de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios y, asimismo, responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico


DIAGNÓSTICO INTEGRADO TERRITORIAL (DIT)

instrumento técnico sustentatorio que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas


PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

instrumento técnico sustentatorio orientador de la planificación y gestión del territorio, que promueve la ocupación del territorio garantizando el derecho de toda persona a un ambiente saludable, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, articulando los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país

FUENTE: Ministerio del Ambiente, Dirección General del Ordenamiento Territorial.



En este contexto, el Estado peruano cuenta con guías metodológicas para cada Instrumento Técnico Sustentatorio, su elaboración es obligatoria para los diferentes niveles de gobierno en concordancia con las Leyes 27867 y 27972 correspondientemente. En esta guía se dan pautas para formular cada instrumento, de manera consecutiva hasta conseguir un producto final, que es el POT.

El Diagnóstico Integral (DI), producto de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y los Estudios Especializados (EE); cabe recalcar que cada instrumento debe ser revisado por el MINAM, mediante un procedimiento de validación previa aprobación del respectivo nivel de gobierno (Ministerio del Ambiente, 2013).

Esta guía metodológica se remite a pautas generales de carácter técnico, sin embargo, se deja al margen al poblamiento indígena y su participación, siendo la ZEE una base para los

PDC, ya que este es un insumo básico que debe ser construido con la participación y aplicación a estos instrumentos en concordancia con el uso y costumbre en busca del desarrollo desde su cosmovisión y fortalecimiento de sus derechos.

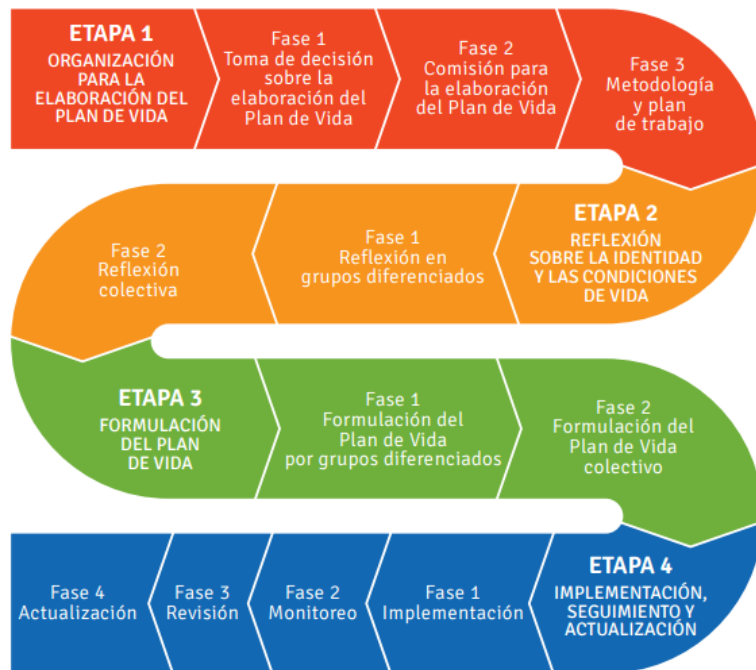
3.3.3. GUÍA METODOLÓGICA ALTERNATIVA PARA ASENTAMIENTOS INDÍGENAS DE PERÚ

En lo referente a la planificación y gestión del poblamiento indígena, existen algunas experiencias mediante convenios de cooperación, tal es el caso del proyecto realizado por el Ministerio de Cultura (MINCU) con cooperación internacional (USAID), el mismo que generó una guía metodológica para los asentamientos indígenas del Perú denominada “Plan de Vida - Guía para la Planificación Colectiva”. (Espinosa, 2014).

La propuesta metodológica para la formulación de este plan contó con el siguiente proceso.



ILUSTRACIÓN 3.17: Etapas y fases de un plan de vida.



FUENTE: Ministerio del Ambiente, Dirección General del Ordenamiento Territorial.

Para iniciar el proceso, es decir, en la etapa 1, la comunidad debe tomar la iniciativa, y nombrar a la “Comisión para la elaboración de Plan de Vida” que lidere el plan, la misma que debe asegurar la representatividad de género y generacional. Esta comisión debe elaborar la metodología, un

cronograma, identificación de actores y sobre todo las técnicas que se van a utilizar para la obtención de información.

En la etapa 2 se extrae la visión y los objetivos estratégicos, mediante la **reflexión de grupos diferenciados** reconstruyendo la historia, ámbito social, político, cultura, cosmovisión en relación con la naturaleza y territorio y la reflexión grupal, recogidas en un único documento el mismo que será aprobado por la comisión.

En la Etapa 3 se elabora la visión a futuro, objetivos para alcanzarla y un cronograma de actividades. Esta etapa al igual que la anterior se la hace en dos fases la primera en grupo diferenciados y la segunda con la visión colectiva.

Finalmente, la Etapa 4 trata sobre la implementación, seguimiento y actualización para la cual se deberá formar una “Comisión de Seguimiento” instalada y funcionando.



La guía como instrumento metodológico tiene vacíos especialmente en la operatividad del plan, se parte de la conformación de la Comisión formada por líderes de la comunidad y esta asume totalmente la responsabilidad del plan en todas sus fases y no se especifica quienes son los actores para concientizar a los habitantes del proceso que se llevara a cabo.

El vacío de quien toma la iniciativa y el contingente técnico no se menciona, dejando a esta guía como la aplicación de un caso único que no es operativo para su réplica, pues sumado a ello en la legislación peruana no se reconoce ni se identifican a los asentamientos poblacionales indígenas, peor aún, se determina que lineamientos se deben tomar dentro de los procesos de planificación para estos territorios.

Sumado a ello, se detalla una serie de cartografía e insumos sistematizados que si bien es cierto son generados por la misma comunidad, para su

sistematización se habla del contingente técnico, sin embargo, el Estado no les genera autonomía ni fondos ya que no son reconocidos como entidad territorial.

La situación es preocupante en el momento de articularse, pues solo se habla de que el Plan de Vida tendrá incidencia en los planes de la entidad territorial que lo circunscribe y más aún su articulación en la ZEE, que es la base de información geográfica para las determinantes de uso y ocupación de suelo.

3.4. COLOMBIA

En Colombia existen cuatro entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Constitución Política de Colombia, Artículo 286, 1991). Colombia igual que Perú define una guía general para entidades territoriales dentro de la cual estaría categorizado un cantón comparado con el Ecuador.



En la siguiente ilustración se muestra la interrelación que existe entre los Planes de Desarrollo Concertado y los Planes de Ordenación Territorial.

ILUSTRACIÓN 3.18: Etapas y fases de un plan de vida



FUENTE: Ministerio del Ambiente, Dirección General del Ordenamiento Territorial.



3.4.1 ANÁLISIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE COLOMBIA

En lo referente a los Planes de Desarrollo, Colombia cuenta con la Ley 152 de 1994, la misma que establece el procedimiento para la elaboración, ejecución, aprobación y por último su evaluación, en concordancia con la entidad territorial y el programa de gobierno correspondiente.

En concordancia con este procedimiento se emite una guía que está constituida de tres momentos, el conocer, el entender y el responder. A pesar de tener un contenido detallado de las variables y procesos a realizar en cada etapa, se constata que no existe una profundización para los asentamientos indígenas, se menciona que los mismos deberán planificar su desarrollo mediante un Plan de Vida o Etnodesarrollo, pero no se habla de los “resguardos indígenas” existentes y de su

articulación con la entidad territorial correspondiente (Ver Ilustración N° 3.18 y 3.19).

ILUSTRACIÓN 3.19: Ruta metodológica de los PD.



FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, Guías para los PD, 2012-2015.

En la identificación, se conoce el estado de la situación actual, a través, de cinco actividades relacionadas a la obtención de información sistematización, elaboración de un prediagnóstico.



La guía detalla el procedimiento para cada actividad, generando matrices para mayor entendimiento. Dentro del análisis de los componentes que caracterizan la población en el territorio se tiene la estructura poblacional y el componente de movilidad según grupos étnicos. En base a las dimensiones de desarrollo o componentes se identifica y valora las situaciones problemáticas.

En el segundo momento, “Comprender” la imagen actual o escenario, se construye en términos de amenazas y oportunidades; finalmente se formula el escenario esperado y los retos establecidos según el periodo de tiempo, ya sea a largo, mediano o corto plazo existiendo un proceso de retroalimentación mediante la participación ciudadana.

Por último, en el tercer momento se formula la construcción del marco estratégico de la visión de la imagen territorial, los objetivos que responden a los grandes retos a alcanzar es a través de

subprogramas y metas cotejados al plan plurianual de inversiones enmarcado en la Ley.

3.4.2. ANÁLISIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COLOMBIA

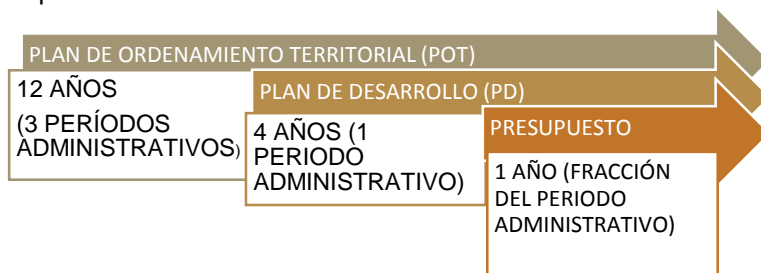
En lo referente a la formulación de los POT, es una competencia exclusiva de las municipalidades (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Artículo 29, 2011).

El POT es un instrumento básico para implementar proceso de ordenación para cada entidad territorial. Se precisa como el conjunto, políticas, actuaciones y normas entre otras acogidas para orientar la utilización del suelo (Ley 388, Artículo 9, 1997).

Así mismo es trascendental, su articulación coherente a los Planes de Desarrollo y al presupuesto de acuerdo a los periodos administrativos como se muestra a continuación.



ILUSTRACIÓN 3.20: Periodos y visión de las herramientas para el ordenamiento del territorio.



FUENTE: Guía metodológica 1, para los POT.

Los POT son elaborados por las municipalidades en correspondencia con el tamaño poblacional (Ver Cuadro 3.3).

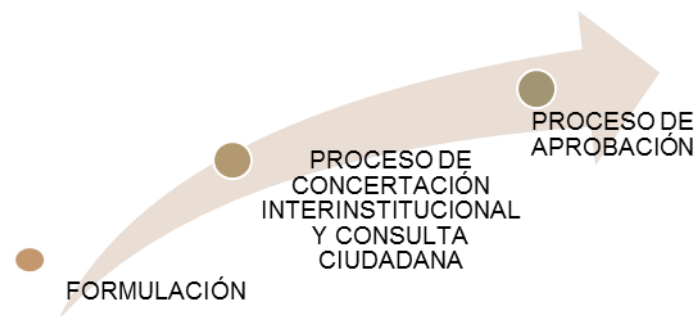
CUADRO 3.3: Clasificación de la población según tamaño poblacional.

DETALLE	DESCRIPCIÓN
PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	Elaborados por municipios con una población superior a 100.000 habitantes.
PLANES BÁSICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT)	Elaborados por municipios con una población entre 30.000 y 100.000 habitantes
ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT):	Elaborados por municipios con una población inferior a 30.000 habitantes

FUENTE: Guía metodológica 1, para los POT.

En la mencionada guía metodológica se establece el proceso para la elaboración del diagnóstico integrado y elaborado con una fuerte participación actores públicos, privados y comunitarios; dentro de este último grupo se encuentran clasificados los resguardos indígenas. El proceso consta de tres fases la formulación trabajada a partir del diagnóstico integrado, el proceso de concertación interinstitucional y consulta a la ciudadanía y finalmente el proceso de aprobación, como se muestra a continuación.

ILUSTRACIÓN 3.21: Fases del proceso de elaboración de los POT.



FUENTE: Guía metodológica 1, para los POT.



Como se muestra en la Ilustración 3.22, dentro del proceso de formulación se determinan tres componentes:

COMPONENTE GENERAL: En este punto se realiza un análisis en aspectos como la comunicación, amenazas y riesgos y delimitaciones.

COMPONENTE URBANO: En este componente se establecen las acciones físicas que se ejecutaran dentro de las ciudades por medio de programas y proyectos y políticas.

COMPONENTE RURAL: Determina las normativas, políticas, programas o acciones que orientan el uso del suelo e interacción entre asentamientos rurales y urbanos. Este componente es pertinente para la identificación de los asentamientos poblacionales indígenas y definición de actuaciones acordes a su cosmovisión.

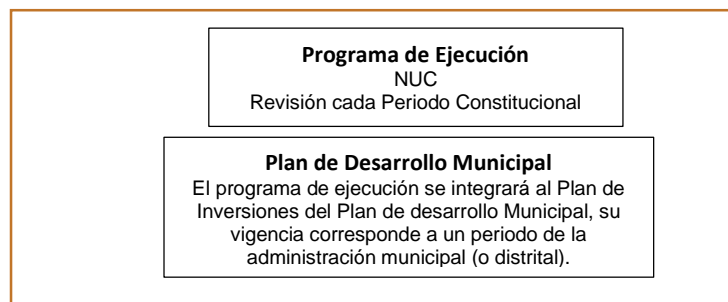
En general la guía metodológica es un documento que no profundiza sobre los productos y pasos para realizar cada fase, simplemente hace una explicación general de las variables que deben tomarse en cuenta para la construcción del plan, no se hace énfasis a las variables o indicadores relacionados con el poblamiento indígena.



ILUSTRACIÓN 3.22: Normativa para la ocupación del suelo, legislación agraria y ambiental

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
COMPONENTE GENERAL Ley 388, Artículos 12, 16 y 17: Revisión después de 3 periodos constitucionales. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y CONTENIDOS ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO MODELO DE OCUPACIÓN	COMPONENTE URBANO Ley 388, Artículos 13, 15.1, 15.2, 16 y 17 Contenidos de Largo Plazo - NUE Revisión después de 3 periodos Constitucionales Contenidos de Mediano Plazo - NUG Revisión después de 2 periodos Constitucionales	COMPONENTE RURAL Ley 388, Artículos 13, 16 y 17 Contenidos de Largo Plazo Revisión después de 3 periodos Constitucionales Contenidos de Mediano Plazo Revisión después de 2 periodos Constitucionales

Contenidos de Corto Plazo - Planes, Programas y Proyectos
 Revisión cada Periodo Constitucional
 Norma Urbanística Complementaria - NUC



FUENTE: Guía metodológica 1, para los POT.

3.4.3. GUÍA METODOLÓGICA ALTERNATIVA PARA ASENTAMIENTOS INDÍGENAS DE COLOMBIA

En lo referente al “Plan de Vida”, se tienen como antecedente, que esta terminología nace después en el Gobierno de Cesar Gaviria, en donde se sanciona la Ley Orgánica 152 (1994) para los Planes de Desarrollo, la misma que define a los pueblos indígenas colombianos como facultados de realizar políticas propias, en este sentido, en 1997, en el X Congreso del CRIC 1; se pidió a los cabildos usar el término “Plan de Vida” en vez de “Plan de Desarrollo”, cuyo objetivo era que el producto de este instrumento de planificación responda a la lógicas propias de la cultura del poblamiento indígena.

En este contexto, no existe una guía determinada para estos planes, sobre todo emitida por las entidades correspondientes, sin embargo, se realiza esfuerzos para realizar una propuesta



metodológica que ha sido aplicada en asentamientos indígenas de Colombia, un ejemplo claro es el de la “Fundación Zio-A’i, unión de sabiduría”, que en el 2005 formula el Plan de Vida el pueblo Cofán, trabajando sobre los contenidos en tres fases (Ver Ilustración N° 3.23).

ILUSTRACIÓN 3.23: Fases de Plan.



FUENTE: Fundación Unión de Sabiduría.

La metodología para la construcción del Plan de Vida está concebida con una fuerte participación de la comunidad para conformar una visión y un propósito manteniendo la identidad cultural y fortaleciendo el modo de vida, en avenencia con la naturaleza, empero, existen vacíos en la

formulación gestión y seguimiento del plan, pues en la legislación colombiana no existe una situación clara de quienes toman la iniciativa de este proceso. Lo anterior, en el supuesto de que no se haya conformado el asentamiento indígena como entidad territorial.

En el departamento de Meta, se formuló un plan de salvaguarda con la participación concertada de los diferentes pueblos indígenas de este territorio, creando cartografía social indígena con actores institucionales de los diferentes ministerios (Restrepo, 2010).

En esta experiencia metodológica se generó la cartografía, construida con grupos focalizados de 34 asentamientos indígenas discontinuos que en conjunto conforman el departamento de Meta, territorio con una diversidad y cultura viva rico en manifestaciones culturales propias de la sierra colombiana. Propuesta que refleja el conocimiento de su cosmovisión y a partir del mismo generar



una propuesta real a su territorio que permita la apropiación del plan y sea autogestionado.

Una de las problemáticas más fuertes, es referente a la información demográfica, ya que el DANE, no tiene datos censales de varios resguardos y la información con la que se cuenta tiene diferencias considerables con la información generada por la gobernación de Meta, dificultando gravemente el análisis demográfico y tendencias de crecimiento e indicadores básicos.

La cartografía se genera en relación a cuatro ejes: geográfico y sociodemográfico, derechos de niños y adolescentes, prevención en derechos humanos y el eje cultural, identidad y territorio.

En conclusión, esta experiencia realizada en el año 2009, ha contribuido a entender el territorio desde otras miradas que responda a características particulares que promuevan una sociedad multiétnica y sobre todo a identificar los factores claves para su planificación.

3.5. SISTEMATIZACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES LOCALES QUE HAN ELABORADO LOS PDOT EN TERRITORIOS INDÍGENAS

Posterior al análisis de las guías metodológicas, y como validación de la hipótesis enunciada en el presente trabajo, se realizan una entrevista a los técnicos y actores claves que intervienen en la elaboración de los PDOT cantonal, en territorios indígenas o que contienen asentamientos indígenas dentro de la provincia de Cañar y del Azuay, las preguntas realizadas y sus repuestas se detallan a continuación:

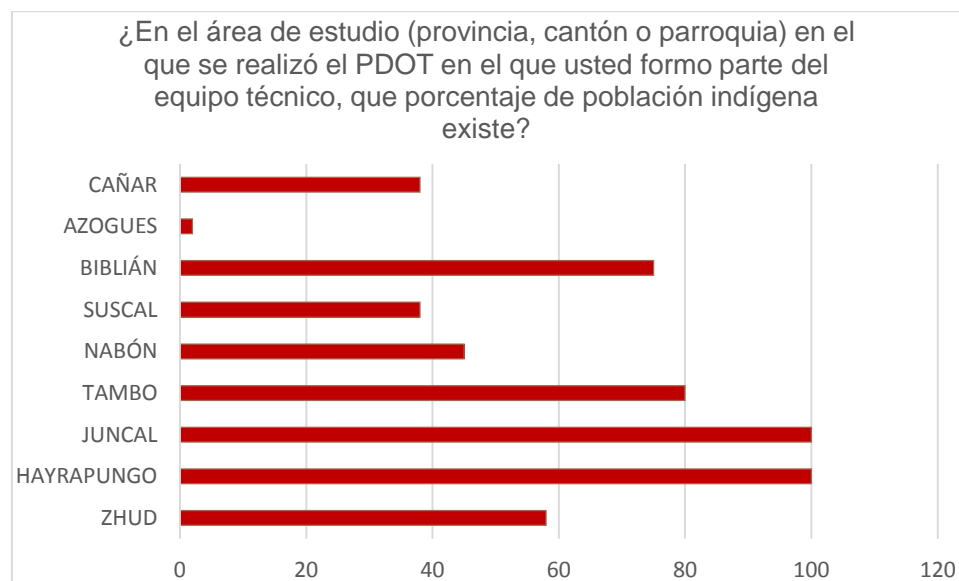
Con la **pregunta 1**, se identifica el porcentaje correspondiente al poblamiento indígena en el territorio en el que se realiza la entrevista. De los seis cantones, tres parroquias y dos comunidades en las que se realizó múltiples entrevistas, se tiene una media porcentual igual a 51, 33 % de poblamiento indígena. Existen cantones que



tienen alrededor del 2 % y otros territorios a menor escala como es la parroquia o comunidad que tienen un 100 % de población que se auto

identifica como indígena, como se muestra en la Ilustración N° 3.24

ILUSTRACIÓN 3.24: Porcentaje de poblamiento indígena en territorios donde se realizan las entrevistas.



FUENTE Y ELABORACIÓN: Propia.

Los territorios que contengan un menor porcentaje de población indígena, no son menos importantes, ya que en el marco de la pluriculturalidad todos tenemos el mismo derecho.

En la **pregunta 2**, referente a la metodología utilizada para la elaboración del PDOT, se tiene que la totalidad de su territorio ha trabajado con la guía metodológica emitida por la SENPLADES,



sin embargo, territorios como el cantón Cañar, ha generado su propia metodología en el Modelo de gestión y Nabón ha realizado su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial bajo un convenio con PYDLOS, con el fin de que la realidad territorial sea plasmada en este documento y se genere un propuesta efectiva y sobre todo realizable, como lo mencionan los técnicos de este GAD.

En este conversatorio existen ideas homogéneas en cuanto a la utilización de esta guía, como lo menciona un técnico del GAD de Cañar expresando que "... la elaboración del plan se hace con los parámetros de la guía emitida por la SENPLADES, de manera obligatoria, incluso no existe flexibilidad, cuando uno quiere incrementar variables o disminuirlas porque no se tienen información o sencillamente, el desarrollo de estas variables no es preponderante en nuestro cantón. La exigencia es tal que el diagnostico se vuelve tan desgastante y no refleja la realidad pues no se

pone énfasis en lo que realmente es sobresaliente en el territorio..."

En Nabón, se tiene la opinión compartida entre el técnico de departamento de planificación y un concejal, los mismos que han intervenido activamente en este proceso. Ellos piensan, que los contenidos son demasiado técnicos y extensos que se quedan en un documento y no se reflejan en la propuesta. Por tanto, se ha decidido realizar el PDOT en convenio con PYDLOS con el fin de tener mayor acercamiento a la realidad territorial y sobre todo que se trabaje de manera multidisciplinar, ya que el GAD no tiene esta disponibilidad técnica y sobre todo el recurso tiempo, ya que este instrumento requiere de una fuerte participación ciudadana desde el inicio.

Se puede sintetizar las respuestas de manera general y compartida ya que los actores coinciden en que una debilidad de la guía emitida por SENPLADES, es la extensión y alcance del



diagnóstico, si bien es cierto la guía es flexible, sin embargo, los técnicos mencionan, que en los talleres de acompañamiento de la SENPLADES se exige el desarrollo total de los contenidos, de manera mecánica y esta situación empeora cuando la información está a una escala en la que no se pueda reflexionar sobre la realidad territorial reflejado en un documento meramente descriptivo y sin mayor influencia en la propuesta.

La **pregunta 3**, se tiene que el 60 % de los entrevistados piensan que la guía y sus variables no se aproximan a la realidad del territorio, pues se menciona claramente que el diagnóstico es la etapa más desgastante en la que se invierte esfuerzos para describir la situación actual, sin embargo, no hay variables referentes a lo cultural.

De los seis cantones, dos de ellos, como es Nabón y Cañar tienen una información desagregada, Cañar cuenta con un Sistema de Información Local, geo referenciada que está a cargo de esta

municipalidad y con un técnico por parroquia para el efecto, sin embargo, el resto de cantones no cuenta con esta información.

Al respecto menciona un técnico que maneja y coordina el levantamiento de Información Local en el cantón Cañar, que en el componente asentamientos humanos “ la información con la que se trabajó en la identificación del poblamiento en el PDOT, fue producto del esfuerzo y levantamiento de información a nivel de vivienda, con el fin de analizar el grado de dispersión y lograr una escala de análisis adecuada, sin embargo, en los talleres de SENPLADES, se pide a nivel parroquial, por dos razones una porque el INEC, no puede dar la información a nivel de vivienda con atributos como etnia y otros, porque sería atentar contra la seguridad ciudadana y otra porque un asentamiento para ellos es una parroquia, esto no fue de aceptación por nuestros técnicos ya que no llega a un análisis adecuado y claramente en la constitución, se dice que la



comunidad es la unidad mínima de planificación y también es lógico que dentro de una comunidad puedan existir varios asentamientos. Es por ello que no se llega a una síntesis de diagnóstico clara reflexiva más bien, se vuelve descriptivo sin conclusiones válidas a la realidad...”

Hago énfasis en esta reflexión, pues si no se disgrega la información a nivel de asentamiento poblacional con los atributos de información que INEC levanta en el país, como se puede llegar a un análisis profundo de los asentamientos indígenas, si no se llega ni si quiera a la identificación de donde están localizados peor a reflexiones más profundas como si el asentamiento es indígena y a partir de esto análisis con interrelación de otras variables.

La siguiente pregunta trata de la problemática generada para la formulación de un sistema de información geográfico (SIG), al respecto, la totalidad de cantones coincide en que el problema

se suscita, en la delimitación pues el poblamiento indígena no es compacto, si bien es cierto existen comunidades delimitadas que son netamente indígenas, pero esta afirmación lo hacen gente que conoce el territorio, mas no lo hace por datos georeferenciados, ya que los sectores censales no coinciden con unidades territoriales y por ello refuerza al contenido de la pregunta anterior, sobre lo importante que es una mayor desagregación de información.

En este apartado resulta interesante, hablar de un asentamiento pues los técnicos no tienen claro su concepto ya que no hay parámetros que expliquen cómo se constituyen o a partir de cuanta población, densidad o infraestructura se considera como tal, además se menciona los movimientos migratorios de las áreas rurales a las ciudades o cabeceras cantonales del poblamiento indígena y como se expande y se desvirtúa la organización territorial indígena.



La **pregunta 6**, en la que se pide una reflexión, sobre cuáles son los componentes o variables que permitan analizar el poblamiento indígena; al respecto se menciona de manera general que la población por auto identificación contenida en el sistema socio cultural, empero, un técnico de planificación del GAD del cantón El Tambo, recalca, que la guía de la SENPLADES pide que este análisis sea a nivel de parroquias, desvirtuando a unidades menores como las comunidades cuyos límites administrativos son claros, más aun se dificulta llegar un análisis menor como es un asentamiento humano, cabe resaltar que en este componente la totalidad de los GAD identifica a la población en general sin tomar en cuenta su etnia, esto da respuesta negativa a la siguiente pregunta pues no se toma en cuenta la etnia en el momento de territorializar el análisis.

En la **pregunta 7**, se pide reflexionar sobre las variables que deberían incrementarse en la actual guía. En respuesta se mencionan variables como:

la cultural, ecológica, identitaria, cosmovisión y lugares sagrados.

En este apartado es necesario hacer hincapié a una respuesta de un dirigente y autoridad parroquial de Cañar, en el que dice "...No sabría que variables puedan expresar nuestro sentimiento, pues en estos planes no participamos sólo somos informados, uno mide las consecuencias cuando quiere hacer uso de las tierras que nos dejan nuestros taytas y ahora se hacen estos trámites en el municipio para poder sacar nuestras escrituras y no nos dejan porque son pedazos pequeños, y que de acuerdo a la ordenanza que han socializado todos han estado de acuerdo, sin embargo, uno como persona humilde no entiende o no le hacen entender estos procesos que no son consensuados de los pobladores, reduciéndose a un informe general que no explica las implicaciones que tendrán en nuestro vivir cotidiano, en nuestra cultura y arraigo con las tierras ..."



Con esto se puede reflexionar sobre los procesos de participación, si este concepto se reduce solo en informar sobre lo que se hace o si esta participación es una retroalimentación que fortalezca las determinantes del plan para una mayor aceptación.

En la **pregunta 8**, se pide identificar los indicadores de seguimiento al PDOT, relacionado a los asentamientos indígenas, el 75 % de personas piensan que no existen indicadores, pues esto depende de una información cualitativa más social y para hacer una evaluación se requiere la actualización de esta información dentro de un SIL actualizada. También se menciona como un indicador clave, a la zonificación y delimitación de estos territorios, que es información base para cualquier análisis.

En la siguiente pregunta, se les pide que de manera aproximada se calcule cuantos planes, programas y proyectos planteados en el PDOT,

están relacionados con los asentamientos indígenas, tres GAD (15 %), mencionan proyectos relacionados a servicios básicos como dotación de agua y alcantarillado, además de la construcción de baterías sanitarias comunitarias, el restante expresa que los planes programas y proyectos son generalizados no existe una especificidad en la etnia.

En la **pregunta 10**, se pide que contesten si existe una definición de los límites de los asentamientos poblacionales indígenas, el 100% de los entrevistados mencionan que no; al menos con hitos físicos, sin embargo, se identifica claramente a la población indígenas mediante comunidades y organizaciones, es decir cuantitativamente, pero no se ha territorializado, pues es un tema cargado de complejidades ya que hay un lugar de habitación, de trabajo y de ceremonias y no necesariamente son continuos.



En la siguiente pregunta, se realiza un conversatorio sobre las contribuciones de este grupo poblacional en lo referente a participación ciudadana, como resultado se menciona que se ha avanzado en el tema, pues existe participación, asistencia y empoderamiento de dirigentes indígenas, sin embargo, al tener otra cosmovisión, resulta difícil llegar a consensos.

También se expresa en las entrevistas realizadas en el cantón “que la población de su territorio, en su mayoría es indígena, y ellos consideran que en los procesos de participación se ha tomado en cuenta su opinión para establecer consensos”

En la **pregunta 12**, se consulta si es factible elaborar una guía específica para el poblamiento indígena o sería viable mejorar a la actual. De las 20 personas entrevistadas, 8 dicen que si, 5 mencionan como alternativa la incorporación de componentes adicionales en concordancia con su realidad, mientras que las restantes mencionan

que la solución es la elaboración de planes de vida como lo han hecho otros territorios SIEKOPAI y el pueblo Cofán.

Entre los entrevistados que mencionan que es factible la implementación de una nueva guía para el pueblo indígena, en su mayoría son indígenas, opinan que los actuales planes actuales son una imposición y que cualquier acción se debe hacer de acuerdo al territorio, en donde se está, y para eso incluso se debe contratar como parte del equipo técnico a sus pobladores que viven a diario el territorio.

Por otra parte, las cinco personas que opinan que simplemente que la guía debe ser más flexible e incorporar componentes propios de los indígenas, pues sería un conflicto generar varios planes dentro de una entidad territorial.

En la siguiente pregunta, cinco entrevistados (25 %) mencionan que se debe incorporar a la guía metodológica actual lineamientos



enmarcados en la territorialidad, cosmovisión, delimitación, suelos productivos, cultura, lugares sagrados, espiritualidad, ritualidad, medicina ancestral entre otros.

La última pregunta, se refiere al consenso que se llegó con los asentamientos indígenas en cuanto al uso y ocupación del suelo, al respecto, el 75 % menciona que no existió un consenso, especialmente en la ocupación del suelo ya que existe una cultura de minifundio y el tema de parcelación no corresponde a unidades productivas agropecuarias aptas para una subsistencia digna, además se menciona que en situación de riesgo el poblamiento indígena se niega a acogerse a las restricciones impuestas por las normativas.

En municipio de Cañar habla del consenso con sectores indígenas que han sido visibles en la reforma de la ordenanza de fraccionamientos en la que el tamaño del lote mínimo se ha reducido a

la mitad en todas las categorías y se reduce en un porcentaje cuando se trata de herencias.

En adición a lo anterior se menciona que el uso de suelo es un problema grave, pues se da una sobreutilización del mismo, ya que la actividad agrícola no genera recursos para su mantención y en la zona la actividad ganadera ha tomado fuerza especialmente en la producción de leche, siendo en muchos de los casos opuesto a lo dispuesto en el PDOT. En este marco es importante señalar que existen territorios como El Tambo que no tienen normativa hasta la actualidad, por tanto, no se han establecido lotes mínimos y se da paso a la división del territorio libremente.

3.6. CONCLUSIONES

En este capítulo se analiza las guías metodológicas de los casos de estudio, guías específicas para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en el caso de



Ecuador y Bolivia, ya que estos países integran estos dos componentes en un solo plan.

La diferencia entre estos dos casos, radica en que Bolivia cuenta con una guía exclusiva para el caso de los pueblos indígenas y campesinos como es el Plan de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC) y su ámbito constitucional es claro independientemente del territorio que ocupen, empero, Ecuador le concede reconocimiento y competencias territoriales a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), las mismas que deben acoplarse a las entidad territorial correspondiente según la división físico administrativa a la que se acopla para adquirir la figura de CTI o régimen especial.

De lo anterior, a pesar de que el poblamiento indígena y campesino tiene un ámbito competencial determinado, se suscita una problemática similar, ya que los asentamientos poblacionales no se acoplan a las entidades

territoriales del país y por ende hay una sobreposición.

Esta superposición territorial crea conflictos en el momento de articularse especialmente en las determinantes del uso y ocupación del suelo, pues el territorio no es una isla y en el convergen múltiples entidades. Un claro ejemplo fue mencionado Mositén con tres departamentos y cinco municipios, situación se complica para la gestión, ya que se tiene que coordinar con cinco municipios y tres prefecturas.

Colombia no es ajeno a este problema, pues tampoco logra constituir una entidad territorial indígena, debido a que sus límites no coinciden con la división administrativa del país, requisito para asumir competencias territoriales. Estas atribuciones son equivalentes a las de entidad territorial que se identifique como indígena.

Durante la revisión y análisis de la información, se muestra una fuerte iniciativa por los Planes de



Vida, sin que estos tengan una guía específica o se determine oficialmente. Los resguardos que tienen Planes de Vida, lo han hecho con cooperación internacional o desde la academia

Perú, por otra parte, no tiene mayor avance, a pesar de que este país tiene un patrimonio cultural extraordinario que refleja la presencia de la presencia indígena y organizaciones que son reconocidas a nivel internacional, sin embargo, poco o nada se ha trabajado sobre procesos de planificación para los indígenas en este país.

Perú evidencia la falta de un proceso concatenado para llegar a los planes pues la información base de uso de suelo como es la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) no ha sido elaborada por la totalidad de entidades territoriales, esto evidencia el conflicto que se tiene, pues sin este insumo básico, cómo se logra territorializar acciones operativas y normativas, además los planes de desarrollo tienen una sola guía bastante general

en la que los indicadores no podrían develar una situación básica y clara para asentamientos indígenas.

En Ecuador, Bolivia y Colombia donde se ha dado un proceso de reconocimiento al pueblo indígena, se han suscitado conflictos evidentes en la autonomía de este poblamiento. Es indudable que su delimitación y ordenamiento ha existido desde siempre, pero esta obedece a diferentes parámetros que lo explica la historia.

Perú y Colombia al ver que estas guías no responden a las necesidades de la población en general ha hecho varios ejercicios con los planes de vida viéndoles como alternativa para alcanzar el buen vivir de este poblamiento.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

CAPITULO IV

COMPARACIÓN DE CASOS

EL MUNDO QUE QUEREMOS ES UNO DONDE QUEPAN MUCHOS MUNDOS. LA PATRIA
QUE CONSTRUIMOS ES UNA DONDE QUEPAN TODOS LOS PUEBLOS Y SUS
LENGUAS, QUE TODOS LOS PASOS LA CAMINEN, QUE TODOS LA RÍAN, QUE LA
AMANEZCA A TODOS.

COMITÉ CLANDESTINO REVOLUCIONARIO INDÍGENA,

2 DE ENERO DE 1996 (CECEÑA, 2004).



4. COMPARACIÓN DE CASOS

En los países analizados se ha dado un constitucionalismo en búsqueda del reconocimiento de grupos marginados y excluidos históricamente como son los indígenas, mediante un proceso transformador, producto de una larga lucha de este grupo social, principalmente en su reconocimiento y autonomía.

Sin embargo la lucha continúa en la territorialización de los preceptos y derechos establecidos en las cartas constitucionales y legislación en general, especialmente en lo referente a planificación, se toma como ejemplo a Bolivia, ya que en este país se desarrolla herramientas propias para el poblamiento indígena, como es la guía metodológica para los Planes Territoriales de Gestión Comunitaria (PGTC) como respuesta de desarrollo y ordenación territorial acordes a sus necesidades

y a la visión ancestral en búsqueda de una integración y una permanencia de su pluralidad.

De lo anterior, con el fin de posicionar al Ecuador, se realiza una comparación entre las constituciones de los países de la CAN, en términos de conceptualización, reconocimiento, jurisdicción y territorio, autonomía y derechos del poblamiento indígena, así mismo, que elementos hay que añadir o ponerles especial atención para efectivizar el avance de manera integral.

En materia de ordenamiento territorial luego de haber analizado la existencia y contenido de las guías metodológicas para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial y Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se realiza una comparación con el fin de establecer lineamientos que puedan ser integrados a la guía metodológica de SENPLADES para el caso ecuatoriano. A continuación, se realiza la comparación de lo descrito anteriormente:



4.1. MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA

Sin duda el reconocimiento y establecimiento de derechos sociales y territoriales al poblamiento indígena en los contenidos constitucionales de los países que conforman la CAN es un gran logro, por tanto, a continuación, se analiza los aspectos relevantes que se han alcanzado en este sentido.

4.1.1. CONCEPTO DE PUEBLOS INDÍGENAS

El término pueblo proviene del latín “Populus” que hace referencia a los habitantes de cierta región, nación o país, indígena por otra parte se entiende como un término aplicado o relativo a la población originaria.

Según Sánchez Parga (2009), “en la época que Cristóbal Colón pisó las tierras americanas a sus habitantes se les reconoció como indios, por creer que eran provenientes de las islas orientales”. Alrededor de cinco siglos después, toda población

que no era blanca ni mestiza, seguía considerándose india, hasta hace poco, en donde se da un “proceso de incorporación de los indios a la sociedad nacional, se los empieza a conocer como pueblos indígenas” (Hermosa, 2015, p.160).

El vocablo pueblo ha recibido distintas interpretaciones y en la actualidad no se puede hablar de la existencia de un concepto unívoco.

El pueblo, entonces es definido como un conjunto de ciudadanos que comparten rasgos característicos a ese conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos, que proporcionan un sentido de identidad.

Luis Macas, dirigente indígena, político e intelectual ecuatoriano refiere “Somos pueblos con idioma, territorio, una espiritualidad propia. Tenemos miles de años y, por lo tanto, somos nacionalidades” (2011).

En esta última acepción los vocablos pueblo y nación suelen ser equiparados, incluso, en el



entorno de las Naciones Unidas no se suelen hacer distinciones; no obstante, se emplea el término pueblo en un sentido más amplio (Figueroa, 2010).

Al establecer los puntos de diferenciación entre pueblo y nación, se ha establecido que el segundo hace alusión a la ideología y a la política de nacionalismo referida a la conformación de un Estado; en cambio, al hablar del primero, no necesariamente se hace referencia al control de poder de un Estado.

Por otra parte, en la norma internacional no existe un aporte significativo al concepto de pueblo indígena, más el que el que se puede ver en el artículo 1.3 del convenio 169 OIT, que resulta ambiguo. En cuanto a las cartas constitucionales de los países analizados, en el Ecuador, en el Artículo 1, se define al Estado como intercultural, plurinacional y laico mientras en el Artículo 56 solo se enumera a las comunidades, pueblos,

nacionalidades indígenas y comunas como sujetos integrantes de la sociedad ecuatoriana sin definir o conceptualizar a cada grupo (Ver Cuadro N° 4.1).

En la Constitución Boliviana, se incorpora el término “indígena originario campesino”, la misma que lo define como toda colectividad humana con preexistencia anterior a la colonización española que comparte “identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión”. (Constitución Política del Estado Boliviano, Artículo 30, numeral 1, 2009).

En la constitución de Perú se menciona el término “comunidades campesinas y nativas” más no el de pueblos indígenas.

Colombia al igual que Ecuador reconoce al poblamiento indígena como una entidad territorial, más no es clara en su conceptualización como se observa en el siguiente cuadro.



CUADRO N° 4.1: Conceptualización del poblamiento indígena.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA					
PUNTOS DE COMPARACIÓN	MARCO REFERENCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS	ECUADOR (CONSTITUCIÓN DEL 2008)	BOLIVIA (CONSTITUCIÓN DEL 2009)	PERÚ (CONSTITUCIÓN DE 1993)	COLOMBIA (CONSTITUCIÓN DE 1991)
CONCEPTUALIZACIÓN DEL POBLAMIENTO INDÍGENA	<p>“Artículo 1.3.- La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional (169- OIT)”.</p>	<p>“Artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.</p> <p>“Artículo 56.- “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.</p>	<p>Artículo 30.- I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la colonia española”.</p>	<p>“Artículo 89.- Las comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono (...)”.</p>	<p>“Artículo 286.- Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.</p>

FUENTE: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 y Constituciones Políticas de los países integrantes de la Comunidad Andina.



4.1.2. RECONOCIMIENTO DE LA NACIÓN Y DEL ESTADO COMO PLURALISTA

Los países andinos analizados, asumen y reconocen la preexistencia del poblamiento indígena, ya que en sus cartas constitucionales se utiliza el verbo “reconocer” y no el crear, siendo los sujetos de reconocimiento: los pueblos indígenas en Ecuador y Colombia, comunidades indígenas y/o campesinas en Bolivia y comunidades campesinas y nativas en Perú.

Como se observa en el cuadro N° 4.2, la Constitución del Ecuador, en el Artículo 1 manifiesta que el Estado es “plurinacional, intercultural y laico”, entendiéndose como un sistema descentralizado a través de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en un marco de competencias garantizando los derechos de los ciudadanos en el marco de la diversidad, de igual manera Bolivia se define como un “Estado Unitario de Derecho plurinacional Comunitario,

descentralizado y con autonomías” (Constitución Política del Ecuador, Artículo 1, 2008).

En este sentido, Colombia en el Artículo 7 de su Constitución reconoce y protege a la diversidad cultural de la nación, en el caso de la Constitución de Perú no se encuentra ningún reconocimiento a las “comunidades campesinas” en la sierra y costa, empero se menciona el término “comunidades nativas” cuando se habla de la Amazonía, además en el Artículo 2, numeral 9, de esta constitución manifiesta que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, es decir, el Estado protege la pluralidad étnica y cultural.

En las cartas constitucionales de los países analizados se reconoce al Estado como plurinacional y multiétnico, el reconocimiento y engrandecimiento de los derechos indígenas como es la oficialización de los idiomas indígenas, la educación bilingüe, el fortalecimiento de la



medicina tradicional, así como el reconocimiento de derechos específicos para los indígenas.

En estos países, se ha dado un constitucionalismo en búsqueda del reconocimiento de grupos marginados y excluidos históricamente como son los indígenas, mediante un proceso transformador producto de una larga lucha de este grupo social principalmente en su reconocimiento y autonomía.

Sin embargo la lucha continúa en la territorialización de los preceptos y derechos establecidos en las cartas constitucionales y legislación en general, especialmente en lo referente a la planificación, se toma como ejemplo a Bolivia, ya que en este país se desarrolla herramientas propias para el poblamiento indígena como la guía metodológica para los PGTC como respuesta de desarrollo y ordenación territorial acordes a sus necesidades y a la visión ancestral en búsqueda de una integración y una permanencia de su pluralidad.



CUADRO N° 4.2: Reconocimiento de la Nación y Estado como pluralista.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA					
PUNTOS DE COMPARACIÓN	MARCO REFERENCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ	COLOMBIA
		(CONSTITUCIÓN DEL 2008)	(CONSTITUCIÓN DEL 2009)	(CONSTITUCIÓN DE 1993)	(CONSTITUCIÓN DE 1991)
RECONOCIMIENTO DE LA NACIÓN Y DEL ESTADO COMO PLURALISTA	"Artículo 5- Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los	"Artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico".	"Artículo 1.-Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país".	" Artículo 2.-Toda persona tiene derecho (...) 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege a pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad".	"Artículo 1.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".
		"Artículo 3.- numeral 3, es deber del Estado fortalecer la unidad nacional en la diversidad".			
		"Artículo 4.- El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica con dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y	"Artículo 2.-Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al		



	valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo".	pueblos ancestrales (...)".	autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la ley".	
		" Artículo 56.- Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible".	" Artículo 3.-La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano".	"Artículo 7.-El Estado reconoce y protege la diversidad cultural de la nación colombiana".
			"Artículo 4.-El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión".	



			<p>"Artículo 98.- I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones. II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones. III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país".</p>	
--	--	--	---	--

FUENTE: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 y Constituciones Políticas de los países integrantes de la Comunidad Andina.



4.1.3. JURISDICCIÓN Y TERRITORIO INDÍGENA

El Artículo 26, numeral 1 y 2 de la ONU, manifiesta el derecho que tiene el poblamiento indígena a los territorios y recursos que ocupan; así mismo el Convenio 169, Artículo 14, determina que cada gobierno tome medidas en defensa de los derechos sociales y territoriales de los indígenas.

En el caso del Ecuador la ley regula dicho poblamiento a través de la conformación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), como una entidad territorial con un ámbito competencial del GAD correspondiente, en las que se circunscriben (Ver Cuadro N° 4.3).

En la carta constitucional de Bolivia, Artículo 2, se garantiza la autonomía, autogobierno, institucionalidad y a la conformación de entidades territoriales; estas funciones y ámbito competencial serán ejercidas por sus propias autoridades (Artículo 190). Al igual que el Ecuador;

Bolivia reconoce a los territorios indígenas originarios campesinos como una entidad territorial dentro de su organización política administrativa (Constitución Política del Estado Boliviano, Artículo 269, 2009) (Ver Cuadro N° 4.3).

Bolivia reconoce, resguarda y garantiza la tenencia comunitaria (Artículo 394, numeral 3), a diferencia de Ecuador no sólo se habla de las comunidades interculturales originarias si no de las “comunidades campesinas”; además se habla sobre la tenencia y uso del territorio comunal. La utilización de los recursos renovables se considera exclusivo a este poblamiento en condiciones determinados por la ley, mientras que el usufructo de los recursos no renovables, debe ser consensuada mediante consulta (Artículo 403).

Colombia, con una gran similitud a Ecuador, reconoce a los asentamientos indígenas como una entidad territorial (Artículo 286) las mismas



que se conformarán según lo dispuesto en la Ley de Ordenamiento Territorial, en donde se establece una comisión con representación indígena.

El gobierno nacional de Colombia tiene la responsabilidad en la delimitación de dichos asentamientos, situación que no se ha hecho efectiva pues los pueblos indígenas no han asumido autonomía como entidad territorial, empero estos asentamientos han tomado la denominación de resguardos, los mismos que son de “propiedad colectiva, imprescriptibles, inalienables e inembargables” (Artículo 63).

Así mismo en el artículo 246, se establece que este poblamiento pueda ejercer funciones territoriales con reglamentación propia, en concordancia con la Constitución y demás leyes (Ver Cuadro N° 4.3).



CUADRO N° 4.3: Jurisdicción y territorio indígena en la Comunidad Andina.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA					
PUNTOS DE COMPARACIÓN	MARCO REFERENCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ	COLOMBIA
		(CONSTITUCIÓN DEL 2008)	(CONSTITUCIÓN DEL 2009)	(CONSTITUCIÓN DE 1993)	(CONSTITUCIÓN DE 1991)
JURISDICCIÓN Y TERRITORIO	"Artículo 14.-1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que	"Artículo 60.- Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial".	"Artículo 2.- Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a la ley".	"Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo y en el uso y en la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, conforme a la Ley".	"Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".



<p>no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades de subsistencia (...) 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión".</p>	<p>"Artículo 171.- Las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones sean respetadas"</p>	<p>"Artículo 190.- I. Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios". II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución".</p>	<p>"Artículo 149.- Las autoridades indígenas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer sus funciones dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción (...)"</p>	<p>"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".</p>
<p>"Artículo 17.-1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos. 2. Deberá consultarse a los</p>	<p>"Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales, podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos</p>	<p>"Artículo 191.- 1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes (...) 2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígenas de conformidad a la Ley.</p>		<p>"Artículo 286.- Son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".</p>



<p>pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. 3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos".</p>	<p>metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales".</p> <p>"Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos ...)".</p>	<p>3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción".</p> <p>"Artículo 270.- Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad (...), en los términos establecidos en esta Constitución".</p> <p>"Artículo 269.- Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos".</p>	<p>"Artículo 329.- La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte (...)".</p>
--	--	---	---



<p>"Artículo 18.- La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones".</p>	<p>"Artículo 394.III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva (...), se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad".</p>	<p>Artículo 321. Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento</p>
---	---	---



	<p>"Artículo 19.- Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:</p> <p>a) la asignación de tierras adicionales, cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras".</p>		<p>"Artículo 403.- I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena, derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; a la consulta previa y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos no renovables en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas podrán estar compuestos por comunidades". II. El territorio indígena comprende áreas de producción, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural".</p>		
--	--	--	--	--	--

FUENTE: Convenio 169, 1989 y Constituciones Políticas de los países que conforman el CAN.



4.1.4. AUTONOMÍA INDÍGENA

En lo concerniente a la autonomía del poblamiento indígena se encuentra un contenido específico en las cartas constitucionales de Bolivia y Colombia.

En Bolivia, la autonomía es un pilar del movimiento indígena, con el fin de incluirse dentro del cuerpo jurídico y político de un Estado plurinacional, en este sentido, Carlos Romero, Ministro de Autonomías, señaló: la autonomía será el medio por el cual, se rompen las cadenas de sumisión a poderes en los ejes: político, cultural y socioeconómico. (Rojas, 2009).

La carta constitucional de Bolivia, en lo referente a la autonomía del poblamiento indígena es explicada en el Artículo 289, la misma que consiste en el autogobierno de dichos asentamientos, sabiendo que este poblamiento comparte territorio, historia, cultura, idioma, y

organización, instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

De lo anterior, la autonomía se ejerce sobre un determinado territorio, previa consulta de su población, descritas en el numeral III del artículo 294, en donde se expresa que una entidad territorial con poblamiento indígena puede tomar las atribuciones y convertirse en un pueblo indígena originario campesino según establecido en la legislación de este país. (Ver Cuadro N° 4.4).

En el caso de Colombia, se encuentran contenidos en lo referente a la conceptualización de territorios indígenas (Artículo 286) y en el Artículo 287 se determina que cada entidad territorial gozará de autonomía que les permite el autogobierno, ejercer competencias, administrar recursos y establecer tributos y participar de rentas nacionales.



CUADRO N° 4.4: Jurisdicción y territorio indígena.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA		
PUNTOS DE COMPARACIÓN	BOLIVIA	COLOMBIA
	(CONSTITUCIÓN DEL 2009)	(CONSTITUCIÓN DE 1991)
AUTONOMIA INDÍGENA	"Artículo 272.- La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones".	"286.- Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley". "Artículo 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
	"Artículo 273.- La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígenas originarios campesinos para el logro de sus objetivos".	
	"Artículo 289.- La autonomía indígena consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".	
	"Artículo 290.- I. La conformación de la autonomía indígena originaria campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley. II. El autogobierno de las autonomías indígenas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley".	
	"Artículo 291.-I. Son autonomías indígenas los territorios indígenas originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina".	



		4. Participar en las rentas nacionales".
	Artículo 292.-Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley.	
	Artículo 293.-II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesino afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.	
	Artículo 294.-III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrán conformarse en un nuevo municipio (...) previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley.	
	Artículo 295.-I. Para conformar una región indígena originario campesina que afecte límites municipales deberá previamente seguir un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señalados por Ley. II. La agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígenas originario campesina, para conformar una región indígena originario campesina, será mediante referendo y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la Ley.	
	Artículo 296.- El gobierno de las autonomías indígenas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.	

FUENTE: Convenio 169, 1989 y Constituciones Políticas de los países que conforman el CAN.



4.1.5. DERECHOS INDÍGENAS

En lo concerniente a los derechos indígenas, los países analizados, han ratificado en su totalidad el convenio 169. En el Artículo 3 de este convenio, se determina que los asentamientos indígenas fijaran su desarrollo socio económico y cultural, el mismo que irá plasmado en la planificación mediante los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial.

Un derecho importante que se asienta sobre el territorio es el mencionado en el Artículo 14, derecho a la “propiedad y posesión” sobre las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas (Ver Cuadro N° 4.5). En este contexto, el Ecuador en el numeral 4 del Artículo 57, se determina mantener la posesión de su territorio ancestral como imprescriptible.

Bolivia en el Artículo 31, numeral 2 al referirse a los pueblos no contactados, determina el derecho

que estos tienen a una consolidación y delimitación legal de su territorio, por tanto, en este punto, si es que Ecuador, Bolivia y Colombia; reconocen al poblamiento indígena como una entidad territorial con autonomía, tienen conflictos en la delimitación por no coincidir con la división política administrativa de cada país y posteriormente en la conformación de entidades territoriales, por ello este punto es de especial atención.

El tema resulta más complejo en el caso de Ecuador, ya que se establece en el Artículo 21, el derecho a pertenecer a varias o una comunidad y una serie de derechos colectivos, que en su mayoría son sociales, mientras que el Artículo 97 del COOTAD, se menciona que aquellas comunidades que se encuentran separadas territorialmente, se pueden integrar al sistema de gobierno del pueblo o nacionalidad correspondiente.



De lo anterior la principal problemática al igual que Colombia y Bolivia es que no se llega a territorializar, pues las CTI, llegan a ser una utopía, ya en el Artículo 96 del COOTAD se establece que para su conformación se debe respetar la división actual, lo que resulta un conflicto ya que en este

punto es necesario un reordenamiento un consenso pues no necesariamente los límites coincidirán. En lo referente a Perú y Colombia no se encuentra mayor contenido legal en cuanto a los derechos de la población indígena.

CUADRO N° 4.5: Derechos de los indígenas.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA					
PUNTOS DE COMPARACIÓN	MARCO REFERENCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS	ECUADOR	BOLIVIA	PERÚ	COLOMBIA
		(CONSTITUCIÓN DEL 2008)	(CONSTITUCIÓN DEL 2009)	(CONSTITUCIÓN DE 1993)	(CONSTITUCIÓN DE 1991)
DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS	<p>"Artículo 3.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, a su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" (DNUDPI).</p> <p>"Artículo 7.-1. Los pueblos</p>	<p>"Artículo 21.- Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a otras".</p>	<p>"Artículo 30.-II. En el marco de la unidad del Estado, los indígenas gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente. 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidad, prácticas y costumbres, y</p>	<p>"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece. 2. A la</p>	<p>"Artículo 93.- Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.</p>



	<p>interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan. Además, deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".</p> <p>2. El</p>	<p>"Artículo 57.- Se reconoce y garantizará a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización. 2. No ser objeto de racismo. 3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas de discriminación. 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (...) 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y</p>	<p>cosmovisión. 3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos. 4. A la libre determinación y territorialidad. 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. 7. A la</p>	<p>igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (...)"</p> <p>"Artículo 17-. [...] El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo, fomenta la educación bilingüe e</p>	<p>Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".</p> <p>"Artículo 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por</p>
--	--	---	--	--	---



<p>mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan (...)</p>	<p>obtener su adjudicación gratuita. 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras". 7. 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;</p>	<p>protección de sus lugares sagrados. 8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios. 9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.</p>	<p>intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional".</p>	<p>autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales".</p>
<p>"Artículo 8.- 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán</p>	<p>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. 8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural (...) 9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la</p>	<p>10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento de los ecosistemas". 11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo. 12. A una educación intracultural,</p>	<p>"Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece".</p>	<p>"Artículo 330.- De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales</p>



	<p>establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación".</p>	<p>autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. 10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario (...) 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; ciencias, tecnologías y saberes ancestrales (...) 13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador.</p>	<p>intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. 13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales. 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión. 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa</p>		<p>sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento</p>
	<p>"Artículo 9: En la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionales e reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos</p>	<p>14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe (...) ". 15. Construir y mantener organizaciones que los representen (...) 16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. 18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación</p>	<p>consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa</p>	<p>"Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario. La ley establece</p>	<p>por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento</p>



<p>cometidos por sus miembros".</p>	<p>con otros pueblos (...) 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. 20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley. 21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna".</p>	<p>obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento o exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. El</p>	<p>las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".</p>	<p>del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley".</p>
<p>"Artículo 14.- 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...)".</p>	<p>con otros pueblos (...) 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. 20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley. 21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna".</p>	<p>obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento o exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. El</p>	<p>las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".</p>	<p>del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley".</p>
<p>"Artículo 15.- 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos".</p>	<p>con otros pueblos (...) 19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. 20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley. 21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna".</p>	<p>obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento o exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. El</p>	<p>las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".</p>	<p>del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley".</p>



			Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos consagrados en esta Constitución y la ley".		
	"Artículo 30. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos del presente convenio (169-OIT)".		"Artículo 31.-I. Las naciones y pueblos indígenas originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva". II. Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a		



	<p>"Artículo 33.1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven (DNUDPI)".</p>		<p>la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan.</p> <p>"Artículo 256.-I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta". II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean</p>		
--	---	--	---	--	--



			normas más favorables".		
--	--	--	-------------------------	--	--

FUENTE: Convenio 169, 1989 y Constituciones Políticas de los países que conforman el CAN.

4.1.6. COMPETENCIAS

En lo referente al marco competencial que tienen los asentamientos indígenas en los países analizados, se encuentra únicamente un contenido específico en Bolivia.

En Ecuador se determina que las circunscripciones indígenas adoptarán las

competencias en concordancia con la entidad territorial que se llegue a declarar como tal.

En este contexto, se tiene una contradicción ya que no siempre un asentamiento indígena coincidirá con los límites de un cantón, pues su delimitación estaba predeterminada por el cultivo, terrazas indígenas u otros factores que no responden a los actuales límites, por tanto, cómo lograr esta conformación de circunscripción



territorial indígena y el ejercicio de sus derechos y preservación de su cultura si existen estas dificultades. (Ver Cuadro N° 4.6).

CUADRO N° 4.6: Competencias.

MARCO LEGAL EN LO REFERENTE AL POBLAMIENTO INDÍGENA DE LOS PAÍSES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA		
PUNTOS DE COMPARACIÓN	ECUADOR	BOLIVIA
	(CONSTITUCIÓN DEL 2008)	(CONSTITUCIÓN DEL 2009)
COMPETENCIAS	"Art. 257.- En el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y	"Artículo 304.- I. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: 1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la ley. 2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo. 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución. 4. Elaboración de POT y planes de uso de suelos, en coordinación con el nivel central del Estado, departamentales, y municipales. 5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción. 6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales. 7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado. 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley. 9. Deporte, esparcimiento y recreación. 10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. 11. Políticas de Turismo. 12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en su jurisdicción. 13. Administrar los impuestos de su competencia en su jurisdicción. 14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto. 15. Planificación y gestión de la ocupación



<p>se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos (...)"</p>	<p>territorial. 16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción. 17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas. 18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego. 19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva. 20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción. 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten. 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas. 23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios".</p>
	<p>II. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas 1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado. 2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos. 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley. 4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.</p> <p>III. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes: 1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción. 2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado. 3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente. 4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción. 5. Construcción de sistemas de microriego. 6. Construcción de caminos vecinales y comunales. 7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas. 8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería. 9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción. 10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.</p> <p>IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley.</p>

FUENTE: Convenio 169, 1989 y Constituciones Políticas de los países que conforman el CAN.



4.2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS GUÍAS METODOLÓGICAS PARA LOS PDOT

A continuación, se hará una comparación del contenido de las guías metodológicas.

4.2.1. ARTICULACIÓN

Como se constató anteriormente, los cuatro países tienen guías metodológicas que sirven para formular instrumentos normativos, como son Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en el caso de Ecuador y Bolivia, siendo Bolivia el único país que ha generado una guía metodológica exclusiva para asentamientos poblacionales indígenas.

En tanto Perú y Colombia elaboran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo (PD) por separado. Cabe destacar que las guías en su totalidad tienen igual estructura en cuanto a los contenidos, lo que varía es el alcance,

que va en correspondencia con su ámbito competencial.

4.2.2. PLAZOS Y AÑO HORIZONTE

En el Ecuador los PDOT tienen un año horizonte a largo plazo, y sus actualizaciones se realizan cada periodo administrativo (5 años), situación similar para Bolivia, ya que los PGTC para Vivir Bien tienen la misma temporalidad.

En Perú, Los POT se los realizan a largo plazo, no se determina plazos para los Planes de Desarrollo, sin embargo, se determina que el año horizonte del plan se debe ajustar hasta alcanzar la visión deseada, dependiendo entonces del cumplimiento de metas y objetivos planteados en la propuesta, sin embargo, se conceptualiza de la siguiente manera.

- ✓ Largo plazo (10 a 20 años), en previsión de cambios generacionales, coyunturales y tecnológicos importantes, mediano plazo (5



a 10 años), coincidiendo con uno o dos periodos administrativos y/o ejecución de proyectos estructurales a nivel local y por último de corto plazo (1 a 2 años), basados en los proyectos anuales.

A decir de Colombia, los POT tienen una visión a largo plazo de 12 años (tres periodos administrativos), mientras que los Planes de Desarrollo tienen una vigencia de un periodo administrativo, es decir, de cuatro años.

Los POT tienen tres tipologías, que van en relación con el tamaño población como se explica a continuación:

CUADRO N° 4.7: Clasificación de los planes según población.

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	DE	Para municipios con población superior a los 100.000 habitantes
PLANES BÁSICOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT)	DE	Para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes
ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT)	DE	Para municipios con población inferior a los 30.000 habitantes

FUENTE: Dirección de Desarrollo Territorial, Colombia, 2004.

Es recomendable que los planes tengan una visión a largo plazo pues para alcanzar la imagen objetivo o visión a futuro se requiere de un periodo de tiempo considerable, esto no quiere decir que no se lleve un proceso de evaluación mediante indicadores de resultado y/o producto en continuo en concordancia con programas y proyectos propuestos.



4.2.3. FUENTES DE INFORMACIÓN Y VARIABLES PARA ASENTAMIENTOS INDÍGENAS

Las fuentes que proporcionan información primaria son una base fundamental para los diferentes planes, sin embargo, al comparar la sociedad indígena con otros grupos sociales en términos que son propios de la “sociedad occidental”, pueden no tener relevancia para los asentamientos indígenas, puede resultar inadecuado (Renshaw Jonathan y Wray Natalia, 2004).

El poblamiento indígena, ha sufrido un proceso de transición, pues no se puede desconocer procesos por la que ha pasado la sociedad occidental como tecnologías y otros elementos que reconfiguran permanentemente los diálogos de interculturalidad entre las dos sociedades, y tampoco se puede negar al uso de estas tecnologías, por ello, se busca que estos

elementos no alteren los equilibrios ecológicos, sociales y culturales.

4.2.3.1. CENSO POBLACIONAL

El Ecuador en el 2001, a más de la auto-identificación, incorpora la pregunta sobre el idioma, en Bolivia, a partir del mismo año se aplica la pregunta sobre la auto-identificación a los habitantes de 15 años y más y la pregunta sobre el idioma que hablado en su niñez, a las personas de 4 años o más.

Colombia desde el censo realizado en 1985, tenía la pregunta “A que gente o grupo indígena pertenece”, y en 1993 incorpora preguntas respecto a la lengua indígena las mismas que se han mantenido hasta el 2005, año en el que se realizó el último censo.

De lo anterior, surgen interrogantes en la búsqueda de otras variables incorporaríamos para



superar la concepción de lo indígena atado sólo a la auto-identificación.

En lo referente al Perú, expertos de la CEPAL como es Fabiana del Popolo, afirma que, dentro de América Latina, este país, es el único que no ha aplicado preguntas referentes a la auto-identificación. Tal como lo menciona el propio Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), que por primera vez el Censo Nacional que se realiza en el 2017, aplicará la pregunta de auto-identificación étnica e información que permita conocer la situación legal sobre las tierras, organización equipamiento entre otros aspectos de importancia.

4.2.3.2. ENCUESTA DE HOGARES

En Ecuador se pregunta a los habitantes de 6 años y más, sobre el idioma o lengua nativa que habla. En Bolivia se realiza una pregunta sobre la lengua materna a todos los individuos y otra, a las

personas de 12 años y más, sobre las otras lenguas que sabe hablar.

En Perú de igual manera se aplican dos preguntas: una sobre lengua o idioma con el que inicio a hablar y la segunda sobre otras lenguas que habla adicionalmente, las dos preguntas que permiten cuantificar al poblamiento indígena según lengua nativa.

4.2.3.3. CENSOS INDÍGENAS

Estos censos permiten diseñar y usar cuestionarios que capten la realidad indígena; para ello se requiere que previo a su ejecución, los asentamientos indígenas estén delimitados físicamente.

En este contexto, Bolivia realizó el primer censo en el poblamiento indígena localizado en la parte sur y fue levantado por INE en 1994. Este censo contiene información referente a individuos, hogares, viviendas y localidades generando



indicadores generales y otros específicos propios de la situación indígena a nivel de comunidad, región y grupo étnico (Renshaw Jonathan y Wray Natalia, 2004).

4.2.3.4. OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Existen diversas bases de datos para los asentamientos indígenas, que cubren áreas específicas, un ejemplo es el SICNA que ha levantado información de comunidades emplazadas en la selva en la parte norte y centro del Perú.

Como fuentes principales que dotan de información primaria en el Ecuador están los registros de nacimiento, defunciones, divorcios, flujos migratorios, además están las encuestas demográficas, los censos poblacionales y la geo estadística de demografía (Carrillo, Junio, 2012). Además, se cuenta con indicadores de la SIDENPE y SIISE siendo su instancia

representativa el CODENPE, esta información puede desagregarse a nivel parroquial.

En agosto del año 2007, en el Ecuador se da la Resolución, No.- 097- DIRG-2007, en la misma, el INEC crea CONDEPIA, como Comisión de estadísticas con datos netamente del poblamiento indígena y afroecuatoriano, esta comisión tiene como objetivo, garantizar que estos poblamientos cuenten con información cuantitativa y cualitativa, así como la homologación de las metodologías que produzcan indicadores sobre sus condiciones de vida (Hisaguano, Silveriano, 2008).

Colombia, mantiene información actualizada sobre los territorios y la población indígena a través del Departamento Nacional de Planeación (DPN), que utiliza información proporcionada por el Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE), además, de los datos que proporciona el INCORA y los cabildos indígenas,



estos últimos cuentan con registros de residencia, defunciones y nacimientos.

Existen, además sistemas internacionales de información del poblamiento indígena del caribe y América Latina, como el Sistema de Información de los Pueblos Indígenas (SIPI).

Se concluye que Ecuador siendo pionero en incluir pregunta en el censo como la auto-identificación que es una variable que permite el análisis de las inequidades, se requiere profundizar otras variables ya que dichos análisis pueden distanciarse de la realidad por procesos de aculturización.

De manera general se puede ver que existe una importante base de datos acerca de la información primaria de los pueblos indígenas, empero, no se ve una articulación, son esfuerzos individuales que pueden generar contradicciones y por ende confusión. Tal es el caso de un artículo de prensa en el que se hace público el conflicto de las

estadísticas de la población indígena entre el INEC y CONDENPE, pues el INEC en sus estadísticas determina que la población indígena representa el 6,8 % (830.418 habitantes) aproximadamente mientras que el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONDENPE), registra un millón y medio, es decir el 12,3 %. Esta situación resulta desconcertante, pues evidencia la falta de coordinación y articulación para que existan tales diferencias. (Sólo 800 mil admiten ser indígenas. 15 de julio de 2006. La Hora. Recuperado de <https://lahora.com.ec/noticia/452946/sc3b3lo-800-mil-admiten-ser-indc3adgenas>).



4.3. Conclusiones

Los pueblos o asentamientos indígenas han logrado un reconocimiento y reivindicación de sus derechos, tanto en el ámbito nacional e internacional, en este último cabe destacar a la normativa desarrollada en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes adoptado en 1989, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mismo que ha jugado un papel importante ya que ha transformado el pensamiento jurídico en cuanto al tema indígena, ya que todos los países analizados lo han ratificado.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas determina normas mínimas de respeto y reivindicación para los derechos humanos de estos pueblos y para combatir tanto la discriminación como la marginalización.

Determinar la figura bajo la cual los pueblos indígenas han logrado legitimidad en el ámbito internacional ha sido objeto de una prolongada discusión. Si bien es cierto se les ha reconocido en términos de conceptualización, jurisdicción y territorio, autonomía y derechos, sin embargo, en materia de ordenamiento territorial, no se evidencia, si se parte del hecho que los indígenas son “pueblos” que gozan del derecho a la propiedad colectiva de sus tierras y autonomía dentro de sus territorios, es lógico preguntarse si como tales, gozan del derecho a la libre determinación y cuál es realmente su estatus dentro de los Estados que habitan.

La problemática se da en primera instancia en la creación de estas unidades territoriales y así puedan hacer uso de las facultades que por Ley le corresponden; situación similar a Bolivia y Colombia, ya que, no se logra conformar una delimitación y declaración oficial, pues la lógica de las delimitaciones muy difícilmente coincide con el



limite administrativo vigente, condicionante para la conformación de una entidad territorial.

Bolivia, desarrolla herramientas propias para el poblamiento indígena como los Planes de Gestión Territorial Comunitaria (PGTC) acordes a sus necesidades y a la visión ancestral en búsqueda de una integración y una permanencia de su pluralidad. Además, este país dota de autonomía y una serie de atribuciones a los territorios que se conviertan en un pueblo indígena originario campesino según establecido en la legislación.

De lo anterior se ha avanzado significativamente, empero, como se logra territorializar lo escrito, el territorio es un sistema complejo en el que confluyen diversos actores, y como tal presenta conflictos en el momento de poner en marcha lo estipulado.

De aquí surgen múltiples temas en el que hay que continuar trabajando en búsqueda de soluciones adecuadas. Como se mencionó en el desarrollo de

este capítulo, no es posible la ausencia de información básica del poblamiento indígena y no se sumen los esfuerzos realizados por las diferentes entidades, que no se haya logrado establecer con claridad en donde están asentados, cuantos son, y otra información que permita conocer la situación actual en la que viven.

En adición a lo anterior, hace falta determinar a más de variables, herramientas que permitan captar este territorio vivido y no sólo se generen diagnósticos descriptivos del territorio percibido que no reflejan el verdadero sentir de la población, es por ello que los planes no tienen una apropiación adecuada y por ende no se autogestionan pues no ha existido una efectiva participación ciudadana cuya retroalimentación de como producto propuestas consensuadas.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

CAPITULO V

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT. CASO ECUATORIANO

“SI ALGUIEN, SI UNA NACIONALIDAD O UN PUEBLO, SE IMPONE SOBRE LOS DEMÁS LAS COSAS NO FUNCIONAN. TENEMOS QUE TRABAJAR POR ENCONTRAR LOS VÍNCULOS QUE NOS ACERQUEN, EN UN ESPACIO DE RESPETO” (MACAS, 2006).



5. LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT EN EL CASO ECUATORIANO

Es claro, el avance que ha tenido el poblamiento indígena, primero en el reconocimiento, ampliación de los derechos (idiomas indígenas oficializados, derechos consuetudinarios, educación bilingüe y medicina ancestral entre otros) y fortalecimiento de los asentamientos indígenas, sumado a esto la validación del Convenio 169 de la OIT, son el inicio de una transformación jurídica enmarcados en un Estado pluricultural.

En el cumplimiento de lo estipulado en las cartas constitucionales de los países analizados en lo concerniente a los asentamientos indígenas, y tomando en cuenta que el objetivo del presente trabajo no es llegar a una propuesta metodológica para los PDOT, más bien es establecer lineamientos y recomendaciones que permitan generar propuestas adecuadas y reales en el

poblamiento indígena a sabiendas de que no se puede generalizar, ya cada asentamiento indígena tiene su propia cosmovisión y no se puede homologar las metodologías.

Los lineamientos en mención se desarrollan tanto en la generación de insumos básicos y herramientas alternativas tomadas de los casos de estudio como un ejemplo de aplicación útil para el caso ecuatoriano y en segunda instancia la incorporación de variables en los contenidos de la actual guía metodológica emitida por la SENPLADES, en este punto se detalla por cada etapa como es el diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

5.1. INSUMOS Y HERRAMIENTAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT

5.1.1. OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

5.1.1.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN LOCAL:

El alcance que tienen las estadísticas



diferenciadas por la condición étnica, es limitado ya que no basta con conocer cuántos son y donde están, esto sumado al nivel de desagregación que corresponde a la jurisdicción al asentamiento indígena.

A más de contar con indicadores generales se debe contar con información que permita reducir las diferencias e inequidades y promover el desarrollo, el mismo que no es conceptualmente, del mundo occidental, si no enmarcado en los principios y cosmovisión indígena. Una identificación general se describirá en el posterior desarrollo de este trabajo.

Dentro de las condiciones ideales estaría la implementación de un Sistema de Información Local (SIL) que puede, a más de generar información, mantenerla actualizada para un seguimiento y evaluación en términos de planificación, además sería importante que desde lo local se generen indicadores de población

indígena replicables en otros asentamientos para su comparación y como ejemplo de una retroalimentación desde lo local.

La instancia óptima para la implementación del SIL serían los GAD cantonales, pues estos tienen la competencia exclusiva sobre el uso y ocupación del suelo, en coordinación con los demás niveles de gobierno para que no exista una duplicidad de esfuerzos e información.

5.1.2. LEVANTAMIENTO DE DATOS: El levantamiento de datos resulta indispensable pues de su veracidad depende la precisión de la formulación del plan, este puede ser realizado por miembros del poblamiento indígena con la capacitación adecuada y apoyo técnico constante vinculado al SIL del GAD cantonal planteado en el punto anterior.

5.1.3. ETNOCARTOGRAFÍA O MAPAS MENTALES: Tomando la experiencia de Perú y Colombia en este tipo de herramientas como se



pudo ver en el capítulo anterior, se ve indispensable su incorporación pues permiten una participación efectiva del poblamiento indígena en el proceso de ordenación territorial y sobre todo la formulación de la propuesta que responde a su cosmovisión, que resulta acertada, pues viene de los habitantes que viven diariamente en el territorio.

Es importante que esta cartografía sea trabajada con representación de niños, jóvenes, adultos y ancianos; garantizando el derecho de género y generacional. El trabajo será colectivo y perfeccionado en concordancia con el ritmo y tiempo que la población así lo demande.

Es imprescindible la participación del poblamiento indígena en temas como la definición de la jurisdicción de su territorio, determinación de conflictos territoriales, uso del suelo, lugares sagrados entre otros que formen parte de la construcción territorial, y que sólo se puede

realizar con una verdadera intervención de sus habitantes.

Este tipo de herramienta debe realizarse bajo el apoyo de profesionales como antropólogos, con técnicas para su elaboración como pinturas que jerarquicen la cartografía temática en el momento de realizarse, entre otros aspectos que, aunque parezcan sencillos son claves para captar los deseos y necesidades de su cosmovisión.

La producción de mapas se realiza por componentes y un mapa síntesis de usos ancestrales sobre el territorio, en estos mapas deben plasmarse la localización de los espacios que daten su visión ontológica fundamentándose en la historia del asentamiento indígena, con lo que se entenderá la dinámica territorial.

Finalmente, productos de los talleres de participación se construye la imagen objetivo que permite visualizar las acciones que permitan



alcanzar un desarrollo que no es el mismo que se tiene desde la concepción occidental.

En este punto he mencionado con regularidad la participación activa de la población, pues la misma se convierte en un eje central del éxito de cualquier proceso de planificación territorial, también se ha hecho énfasis en que esta participación se acople o sea flexible al poblamiento indígena, pues la participación no debe ser vista de ningún modo como una obligación, más bien como una herramienta esencial.

En este contexto, “Se ha ido consolidando un discurso, que ve en el incremento de la participación como una especie de panacea contra todos los males y, sobre todo, el único remedio posible contra los problemas que asolan a nuestras democracias” (Benedicto, 2004:1). Un discurso que omite las profundas transformaciones del sistema capitalista y que

fomenta el egoísmo, el individualismo y la acumulación de capital.

Como lo menciona este autor “en ocasiones las reformas introducidas están dirigidas casi exclusivamente a aumentar la eficacia y calidad de los servicios que presta la administración” (En: Benedicto, 2004). Por tanto, se asume que la participación es tomada desde una visión gerencialista del Estado que trata a los ciudadanos como clientes.

La ley de participación ciudadana en el Ecuador tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con la Constitución de la República y la ley, sin embargo, es un ejercicio que no se efectiviza en el territorio, pues los GAD, como lo mencionan en la entrevista realizada en el presente trabajo, se limita a informar de las acciones a realizar en el territorio y no existe este



consenso clave para la formulación adecuada de estas importantes herramientas de planificación como son los PDOT.

5.2. INCORPORACIÓN DE COMPONENTES Y VARIABLES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PDOT

Anteriormente se analizaron los contenidos y se realizó una comparación para determinar lineamientos que podrían ser incorporados en la guía metodológica para los PDOT, en los asentamientos indígenas del Ecuador.

En primera instancia se da un alcance a nivel cantonal comparando con territorios equivalentes según la población en Bolivia, Perú y Colombia, sin embargo, como se ha mencionado, los contenidos de estas herramientas en Perú y Colombia son generales para los diferentes territorios disponiéndose la libre incorporación de variables según la realidad del área de estudio.

Finalmente, Bolivia se establece una guía única para asentamientos indígenas (PGTC).

De este análisis comparativo se extraen aportes importantes tanto del proceso como en el contenido específico de cada fase, a continuación, emiten una serie de lineamientos como aporte del presente trabajo.

5.2.1. PRE-DIAGNÓSTICO

La planificación es un proceso continuo, por ello se debe hacer un acercamiento previo al territorio o área de estudio, es así que las experiencias en el poblamiento indígena en términos de planificación, en Bolivia, Perú y Colombia se realizan como primer punto la construcción del horizonte construido con los habitantes previo al diagnóstico territorial.

En este sentido es necesario incorporar una fase, el pre-diagnóstico o fase preparatoria, en la que se realice un acercamiento a la población y se

explique a los habitantes de ese territorio, el proceso que conlleva la elaboración de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de la recopilación de información, establecer objetivos iniciales. Todo esto sintetizado en un documento construido con las herramientas y técnicas establecidas en el punto anterior, elaboración de un cronograma y ruta metodológica.

Un aspecto de importancia es identificar a los actores clave y la conformación de una comisión que participe durante todo el proceso en los tiempos y al ritmo que ellos se sientan cómodos, como se recomienda en algunos ejercicios realizados en planes de vida de Perú y Colombia.

5.2.2. DIAGNOSTICO

A partir de los contenidos de capítulos anteriores donde se establecen las dimensiones desde la cosmovisión indígena (Ver Ilustración N°5.1), y como resultado de la comparación de las guías metodológicas se establecen los lineamientos que permitan alcanzar un desarrollo sostenible con la búsqueda de variables e indicadores que permitan identificar la situación actual y determinar la problemática.





ILUSTRACIÓN N° 5.1: dimensiones según visión indígena.



FUENTE: INEC, 2015.

Para la obtención de las variables e indicadores propuestos para el abordaje del diagnóstico se han tomado algunas variables e indicadores generados en los contenidos de las guías, Bolivia, por ejemplo, incluye variables relacionadas con la armonía con la naturaleza y las actividades sostenibles con la misma, como: superficie de

tierra productiva, disponibilidad de agua entre otros en concordancia con documentos elaborados para Ecuador en textos Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador y La Naturaleza como sujeto de Derechos, con dichos aportes se ha generado una lista de indicadores (Ver Cuadro 5.1).

Se debe hacer énfasis en un componente clave y propio del poblamiento indígena, como es la “territorialidad” con variables que permiten identificar los conflictos de jurisdicción. La delimitación del asentamiento es vital para identificar incluso las razones del porque no se han conformado las circunscripciones territoriales indígenas y generar acciones o parámetros para solucionar los conflictos.

Si se llegaran a constituirse las CTI, el poblamiento indígena asumiría las competencias que determina la Ley.



Además, se insiste en que los procesos deben ser participativos e incluyentes, por ello, que los indicadores determinados en este sentido ayudan a diagnosticar el grado de democracia que puede existir en estas sociedades indígenas.

En esta fase se analiza la interacción y relación, entre los niveles micro: (sistemas de nivel familiar), meso (sistemas de nivel comunitario) y macro (sistemas de nivel regional), con los estudios de los fenómenos, flujos, ritmos naturales, cósmicos y sociales, culturales e históricos; donde cada nivel refleja la “complejidad”, esto es el “modelo fractal de la naturaleza y la gran comunidad” (Pichizaca, 2014).

Todos estos componentes deben ser sintetizados en términos de limitaciones y potencialidades.



CUADRO N° 5.1: Identificación de indicadores según las dimensiones de la visión indígenas del Ecuador.

DIMENSIONES DE LA VISIÓN INDÍGENA DE ECUADOR	VARIABLES PARA ASENTAMIENTOS INDÍGENAS
Pacto de convivencia entre distintos pueblos del Estado (Estado plurinacional)	Impactos de proyectos nacionales (red vial, explotación extractiva)
	Delimitación de límites
	Conflictos limítrofes
	Número de CTI que han sido declaradas
	Terrenos comunitarios y cooperativismo
	Pisos ecológicos y zonas de vida
	Tenencia de la tierra
	Derechos de territorio titulado, protegido y registrado
	Zonas de explotación extractiva
Armonía con la naturaleza	Acceso a recursos naturales
	Disponibilidad de agua a través de estudios de balance hídrico
	Calidad de agua
	Calidad del aire
	Identificación y acceso a lugares sagrados
	Tenencia de la tierra
	Zonas de riesgo
	Falta de alimentos debido a la insuficiencia de recursos productivos y/o ingresos
	Delimitación del poblamiento
	Muertes y enfermedades atribuibles a la contaminación del aire exterior, el agua y los suelos
	Número de personas expuestas a niveles peligrosos
Armonía con la comunidad o con la sociedad	contaminación
	Prácticas de prevenir, reusar, reciclar y reducir (ej. Reducir consumo de agua y electricidad)
	Acceso a la tierra para actividades productivas
	Superficie de tierras productivas
	Upas por núcleo familiar (minifundio, monocultivo)
	Proyectos de desarrollo comunitario
Armonía con la comunidad o con la sociedad	Diversidad de cultivos
	Capital social. Capacidad de responder ante momentos de crisis familiar (enfermedad, muerte, pérdida de cosecha)
Armonía con la comunidad o con la sociedad	Discriminación en el empleo
	Capacidad de resolver los problemas de salud



	Exclusión, maltrato y/o mala calidad de servicios de salud
	Falta de resistencia a enfermedades nuevas
	Alcoholismo y drogas
	Conflictos de límites ente pueblos indígenas
	Tolerancia con inmigrantes
Respeto a la diversidad cultural (holismo)	Uso o pérdida del idioma
	Acceso a la educación bilingüe
	Imposición de normas culturales por las misiones religiosas, autoridades, empresas u ONG
	Medios de comunicación promueven la valoración y fortalecimiento cultural
	Programas de revitalización cultural
	Conservación y salvaguarda del patrimonio natural, cultural e histórico
	Convivencialidad
Participación política de todos los individuos en un plano de igualdad (consenso)	Participación en elecciones (sufragio)
	Organizaciones comunitarias
	Presencia de representantes indígenas como autoridades en espacios de poder local o nacional
	Sistema de justicia indígena
	Acciones de fortalecimiento de las comunidades y pueblos
Visualización ontológica de los pueblos indígenas	Espiritualidad: Rituales autóctonos, religión, calendarios festivos y ceremoniales y tradiciones ancestrales
	Disponibilidad de vivienda asequible, adecuada y segura
	Acceso a información relevante y conciencia sobre el desarrollo sostenible y estilos de vida en armonía con la naturaleza
	servicios básicos alternativos
	Concepción de la vida, modo de vida, sincretismo religioso
	medicina, vivienda y caminos ancestrales

5.2.3. PROPUESTA

Posterior a la identificación de las limitaciones y potencialidades del área de estudio, se debe generar y consensuar la imagen objetivo.



La imagen objetivo es el resultado del debate entre las necesidades de los habitantes y la proyección en el futuro y estas mediante políticas interculturales, programas y proyectos logren una autogestión y empoderamiento de estos asentamientos indígenas.

Las propuestas generadas deben satisfacer las necesidades y carencias del poblamiento indígena fortaleciendo su identidad en tema de educación bilingüe, medicina tradicional, obviamente sin excluir la medicina convencional, o factores que generen riesgo en sus habitantes, todos estas acciones deben tener clara una ruta metodológica

con los actores correspondientes, es así que la guía metodológica para los planes de Desarrollo Concertado realizados en Colombia tienen esta carencia a pesar de un contenido bastante detallado en las acciones.

Para los pueblos indígenas la planificación de su territorio es un compromiso en el que sus miembros a más de adquirir compromisos, llegan a un consenso que refleja la continuidad de un proceso cíclico orientado a una ocupación y uso del suelo comunitario en armonía con la naturaleza, todo esto a través de la reproducción de sus modos de vida de su propia organización del territorio.

Las propuestas territoriales, permiten entrar en un proceso de reflexión, que no es mecánico, esta intromisión a la vivencia territorial indígena, puede posibilitar que el asentamiento genere propuestas válidas a su territorio sin desconocer o rechazar elementos ajenos como la tecnología y elementos



propios de una sociedad occidental, pues estos también son parte de su historia, la idea no es regresar a una época pre-colonial, más bien adaptarse en un contexto intercultural enmarcados en un Estado plurinacional en el que se tiene una interacción entre asentamientos con diferentes modos de vida, en el que estas acciones complementen a las acciones comunitarias locales protegiéndolas y sin poner en riesgo sus principios, fundamentos y valores culturales.

Las actividades que se podrían incorporar en la etapa de la propuesta dentro de la guía metodológica para los PDOT son las siguientes:

- Conceptualización participativa de los principios, valores y expectativas de su modo de vida.
- Análisis del contexto, interacción con otros asentamientos, e interacción dual que

requiere según su punto de vista un reordenamiento

- Planteamiento de escenarios prospectivos
- Determinación de objetivos y metas para alcanzar esta imagen objetivo con metodologías participativas generacionales
- Elaboración de mapas sociales en lo referente al uso y ocupación del suelo
- Vivienda tradicional
- Determinantes que sirvan de base para la convivencia
- relación y uso adecuado de las infraestructuras, equipamientos y demás patrimonios comunitarios.
- relación y de convivencia armónica con la Naturaleza
- prácticas y normas de convivencia consuetudinarias, en base al marco jurídico vigente y los derechos colectivos

Una vez consensuada la propuesta, ésta deben ser legitimada nuevamente en una asamblea

indígena. Si existieran desacuerdos o cambios, se debe trabajar conjuntamente hasta que se llegue a una validación y consenso.

Con la participación activa del poblamiento indígena organizado y representado por autoridades y dirigentes se garantiza que este gestione el territorio en concordancia con cosmovisión, ancestralidad o tradición.

5.2.4. MODELO DE GESTIÓN

Para la implementación del PDOT en asentamientos indígenas se debe generar una ruta metodológica en la que se establezcan las instituciones responsables y actores claves para la consecución de las propuestas, como se mencionó anteriormente en la fase preparatoria se hace el primer acercamiento al territorio con talleres explicativos



de cómo se llevara el proceso y definición de actores generacionales que deben participar en todo el proceso y sobre todo establecer un cronograma pues trascendental el acomodar el tiempo de manera concertada y que no sea visto como una obligación sino la construcción de acciones para alcanzar un mejor nivel de vida de sus habitantes.

La gestión es responsabilidad colectiva liderada por la instancia, institución u organización, sin embargo, en este punto se establece que el GAD es el que dé seguimiento y evalúe al PDOT, pero esto no quiere decir que los asentamientos indígenas no tengan un rol en este punto.

Es aquí donde el cabildo debe involucrarse y ser corresponsal y complementario ya que el “seguimiento y evaluación participativa genera lecciones aprendidas, la sistematización, la investigación como herramientas de retroalimentación, bajo el principio de aprender



haciendo, ya que propende a que la gestión intercultural consolide su metodología como una costumbre y práctica del ente de gestión intercultural al servicio de las comunidades y poblaciones locales” (Pichizaca, 2015).

Esta etapa debe incorporar las siguientes actividades:

- Mapeo de actores claves en el territorio y mapa de relaciones de los mismos.
- Comisión de seguimiento
- Crearse una mesa para asuntos que involucren directamente a los asentamientos poblacionales indígenas y formen parte de las decisiones territoriales.

6. CONCLUSIONES GENERALES

En Ecuador, el poblamiento indígena toma fuerza y se reivindica mediante de su reconocimiento vinculado a políticas públicas y de Estado que tratan de fortalecerlos, es así que, en EL 2008, la

Constitución reconoce al Estado como pluriétnico y plurinacional garantizando un sin número de derechos colectivos a los pueblos indígenas que se han auto identificado como tales.

En esta constitución también se reconoce su organización social y división político administrativa, por tanto, representa una oportunidad de Gobernanza Indígena, mediante la creación de las CTI.

La problemática se da en primera instancia en la creación de estas unidades territoriales y así puedan hacer uso de las facultades que por Ley le corresponden; situación similar a Bolivia y Colombia, ya que, no se logra conformar una delimitación y declaración oficial, pues la lógica de las delimitaciones muy difícilmente coincide con el límite administrativo vigente, condicionante para la conformación de una entidad territorial.

De aquí surgen varias interrogantes, cómo realizar PDOT en territorios no definidos, la pertinencia o



nó de que las CTI constituyan una categoría más en la división político administrativa del Ecuador, y por otra, la complejidad en la articulación de la planificación y administración a las propuestas del estado central, descentralización y generación de poder local.

En el caso peruano da un proceso de retroceso en la territorialidad de este poblamiento, ya 1979, la constitución otorgaba tierras comunitarias con el carácter de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, mientras que en la constitución actual se recortan estos derechos dejando la imprescriptibilidad con posibilidades de privatizar las tierras consideradas como comunitarias. Por tanto, el Estado Peruano en primera instancia no reconoce al poblamiento indígena peor aún se ha delimitado su jurisdicción ni generado un sistema de información que permita un acercamiento a las realidades de estos asentamientos impidiendo generar políticas públicas adecuadas (Palacín, Miguel, 2011).

En Colombia, la cuestión de la propiedad de las tierras del poblamiento indígena se encuentra bajo la figura de los resguardos ya que la mayoría del de estos asentamientos tienen tierras tituladas y de manera similar a Ecuador, en lo referente a la autonomía indígena, la constitución prevé numerosas disposiciones, sin embargo, si no se conforman como entidad territorial, la autonomía indígena queda limitada al área de los resguardos, y por ende no quedan claras sus competencias ni articulación con los diferentes territorios del estado colombiano.

A partir de la cosmovisión indígena, el territorio tiene connotaciones que lo hace integral, se busca una relación armónica y equilibrada entre el naturaleza y el hombre, es por ello que como se citó anteriormente, el territorio esta también vinculado a la actividad económica , a la producción e incluso si el Estado lo requiere, la explotación de sus recursos, ya que en materia del subsuelo, las competencias exclusivas serán del



Gobierno Central, situación que se generaliza para Colombia, Perú y Bolivia.

Se puede concluir, afirmando que la legislación de países como Bolivia y Ecuador en mayor medida, han dado un gran paso reivindicando a los asentamientos indígenas, sin embargo, se requiere de mayores esfuerzos especialmente en acciones concretas que pueden ser efectivas mediante el ordenamiento territorial.

De lo anterior es primordial que se reconozca jurídicamente la jurisdicción indígena, con límites claros, y así adquirir autonomía, quizá el problema más grave se encuentra en este punto, pues dichos límites no coinciden con la división político administrativa definido luego de la colonización.

Finalmente, en la situación actual, es necesario establecer procesos y herramientas determinados en lineamientos que garanticen una adecuada planificación en el poblamiento indígena ajustados a su cosmovisión y generar soluciones ante la

problemática de sus límites jurisdiccionales ya que la división político administrativa han generado fronteras resquebrajado a la autonomía de estos asentamientos y el control sobre su territorio recursos naturales.

Si bien es cierto la construcción de un PDOT en territorio indígena debe responder a distintas metodologías ya que las convencionales corren el riesgo de cambiar la dinámica y concepción cultural de estos asentamientos; sin embargo cada territorio resulta complejo, es así que no se podría generar una guía metodológica para los asentamientos indígenas en general, pues el poblamiento de la sierra es diferente al de la amazonia e igualmente en la sierra existen asentamientos indígena o pueblos con diferentes cosmovisiones.

En este sentido, lo más conveniente es integrar y sumar esfuerzos a la guía actual formulada por la SENPLADES y utilizada por los diferentes GAD,



adicionando una serie de lineamientos y herramientas que permitan captar la realidad de cada poblamiento y faciliten los procesos de planificación adaptado a las características y condiciones a las realidades de sus habitantes con un componente transversal efectivo con herramientas adicionales incorporadas a la participación ciudadana.

De lo anterior, las propuestas no deben alterar la forma de vida indígena, sino generar mecanismos que permitan primero una apropiación de sus habitantes y una autogestión. En estos asentamientos es cuestionable la utilización de componentes convencionales como son: físico-natural, socio económico- cultural o político institucional, debido a que estos asentamientos han ordenado sus territorios en concordancia a su cosmovisión, saberes ancestrales y e interpretación sobre los fenómenos naturales.

Sumado a esto, lo ideal es generar múltiples indicadores generales y específicos, e indicadores complementarios entre lo objetivo y subjetivo, pues no basta con saber cuántos son y/o en dónde están.

Es también necesario establecer categorías, de tal modo que permitan medir el desarrollo del poblamiento indígena sabiendo que cada uno tiene una cosmovisión y realidad diferente; y para esto se requiere de información técnicamente confiable y culturalmente pertinente que dé cuenta de las características sociodemográficas de todos los sectores y grupo.

En lo referente a lo político institucional, son pocos actores los que concurren, pues son los propios pueblos y comunidades indígenas quienes deben fortalecer sus territorios a partir de políticas autogestionarias que garanticen a su vez la supervivencia de su cultura.



7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Silvia G. (2002). *De reducciones a comunas: transformaciones legales de las tierras comunales en la península de Santa Elena, Ecuador*. En Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia [En línea], 2002.Ecuador, p.7-43. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/QuadernsICA/article/view/95524/163844> [Accedido el 6 de julio de 2017].

Bari, María Cristina. (2002). *La cuestión étnica: aproximación a los conceptos de grupo étnico, identidad étnica, etnicidad y relaciones interétnicas*. En Cuadernos de antropología social, [En línea], (16), 149-163. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850275X2002000200002&lng=es&tlng=pt [Accedido el 20 de enero de 2017].

América Indígena. (1999). *Pluralismo jurídico y derechos indígenas en América Latina*. Instituto Nacional Indigenista, Instituto Indigenista Interamericano. México.

Arizpe, L. 1994b. *Las Culturas indígenas unen a México, no lo separan*. UNESCO. París, Francia.

Bernales, Enrique (1999), *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Lima, Constitución y Sociedad ICS.

Bustillos, L. (2011). *Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial*. En Revista Venezolana de Gestión Pública, Volumen 2, pp. 141-174. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Bolivia. Asamblea Legislativa Plurianual. Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado. Ley N° 777 del 21 de enero del 2016. Disponible <https://www.ctic.gob.bo>.

Bolivia. Congreso Nacional. *Ley del Medio Ambiente*. No.1333, del 15 de julio de 1992. Disponible en: http://www.mmaya.gob.bo/uploads/documentos/ley_1333.pdf.



Bolivia. Congreso Nacional. *Constitución Política del Estado*. No.1585, del 12 de agosto de 1994. Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-1585.xhtml>.

Bolivia. Congreso Nacional. *Constitución Política del Estado*. Suplemento del 7 de febrero 2009. Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-20090207.xhtml>.

Bolivia. Congreso Nacional. *Constitución Política del Estado*. Suplemento del 7 de febrero 2009. Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-20090207.xhtml>

Bolivia. Congreso Nacional. *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado*. Edición: 829NEC del 21 de enero 2016. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/view/153505>.

Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. Edición: 431NEC del 15 de octubre 2012. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/142851>

Gudynas, Eduardo; Acosta, Alberto; (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, abril-junio, 71-83.

Caballero Arias, Hortensia. (2007). La Demarcación de Tierras Indígenas en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13(3), 189-208. Recuperado en 28 de enero de 2017, de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112007000300013&lng=es&tlng=es

Carrera, Gema (2007). *La cartografía etnográfica como herramienta técnica y metodológica en investigaciones antropológicas: El caso de Constantina*. En Revista electrónica Dialnet, 9: 72-81. Estrada, J. A. (1987). Recuperado en 28 de enero de 2017, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2885431>.

Ciro, Alejandra et al. (2009). Un Esquema Básico de Ordenamiento Territorial para el Resguardo de Cristianía. Núcleos de Cristianía y Dojuro. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.



Ciro, Alejandra (2012). Ordenamiento territorial en tierras de comunidades indígenas del departamento de Antioquia: Modelo de ocupación en territorios indígenas. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Colombia. Congreso de Colombia. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Disponible en http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf.

Colombia. Congreso de la República. *Ley de Medioambiente*. N° 99/93. Disponible en www.congresodelarepublica.gov.com

Colombia. Congreso de la República. *Ley de Medioambiente*. N° 116, del 20 de julio de 1991. Disponible en <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Colombia. Congreso de la República. *Ley 270*. N° 42.745, del 15 de marzo de 1996. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_270_sp.pdf

Colombia. Congreso de la República. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. RO. 790, Suplemento de 5 de julio de 2016. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/38803-ley-organica-de-ordenamiento>

Espinosa, María Fernanda (2000). Derechos Indígenas y Políticas Territoriales en el Ecuador. FLACSO-ECUADOR. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de LASA. Miami, Florida.

Ecuador. Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO. 303, Suplemento, del 19 de octubre del 2010. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec>

Ecuador. Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. RO.1, Suplemento de 11 de agosto de 1998.

Ecuador. Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. RO. 449, Suplemento de 20 de octubre de 2008. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec>



Ecuador. Congreso nacional. *Ley del Organización y Régimen de Comunas*. RO. 315, Suplemento de 16 de abril del 2014.

Ecuador. Asamblea Nacional. Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. RO. 790, Suplemento, del 5 de junio de 2016. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec>

Garcés V., Fernando. (2010). Los esfuerzos de construcción descolonizada de un Estado Plurinacional en Bolivia y los riesgos de vestir al mismo caballero con otro terno. *Revista Integra Educativa*, 3(1), 49-66. Recuperado en 18 de enero de 2017, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432010000100004&lng=es&tlng=es.

González, Margarita. (1992). El resguardo en el nuevo reino de Granada, Bogotá. Universidad Nacional y el Áncora. Colombia: Bogotá.

Gaitán Villavicencio Loor. Sociólogo, profesor de la Universidad de Guayaquil e investigador de la CER-G. Ponencia presentada en el Coloquio Administración de Justicia Indígena realizado en Fundación el Universo, en abril 10 de 2002.

Guillaume Fontaine. (2001). *Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador*, en <http://journals.iai.spkberlin.de/index.php/indiana/article/view/1867/1505>, INDIANA 17/18 (2000/2001), 57-67

Hierro, Pedro & Surralés, Alexandre (2014). Tierra adentro: territorio indígena y percepción. Grupo Internacional de trabajo sobre asuntos indígenas. Perú: Lima.

Hisaguano, Silveriano, Seminario (2008). Taller “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico”, Santiago de Chile.

Hermosa, Hernán. (2014). *El neoconstitucionalismo andino. Estudio comparado de las Constituciones de Ecuador 2008 y Bolivia 2009 a la luz del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, p. 160.



León, M (2015). *Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Ecuador: Quito.

Leff, E. (2006). *Complejidad, racionalidad ambiental y diálogo de saberes, hacia una pedagogía ambiental. Desarrollo del medio ambiente*, pp. 11 - 12. Barcelona, España.

Leff, E., Argueta, A., Boegue, E. & Porto, C (2002). "Más allá del desarrollo sostenible: la construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: una visión desde América". En: *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Universidad Autónoma latinoamericana: México: 477-576.

Luis. (2015). *Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, análisis coyuntura*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Márquez Fernández, A. B.; (2013). Reseña "Tareas y Propuestas de la Filosofía Intercultural" de Raúl Fonet Betancourt. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, enero-marzo, 135-136.

Mauss, Marcel (1989). *Introducción a la etnografía*. Madrid: Ediciones ISTMO.

Max-Neef, M.A. Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1994). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. *Icaria Editorial*. [En línea] No. 2. octubre 1998. Disponible en: https://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf

Molina, Ramiro. (2007). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia: Una introducción a las normas, contextos y procesos*. Bolivia: La Paz.

Morgan H. Henry John W. Cogger. (1982). *Manual del Entrevistador*. (2a.ed.) Madrid, TEA Ediciones.

Paradinas, Felipe (1973). *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*. (11a.edic.), México, Siglo XXI.



OIT. 1989. *Convenio Nro. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>.

Ots Capdequí, José María (2010) *El indio en lucha por la tierra: historia de los resguardos del macizo central colombiano*. Revista de la Universidad Nacional (1944 - 1992); núm. 2 (1945): Revista Trimestral de Cultura Moderna (Mar-Abr-May); 454-455 .

Organización Internacional del Trabajo (2014): *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización Internacional del Trabajo Oficina Regional para América Latina y el Caribe*. Edición Conmemorativa (1ª ed.), pp. 6-83. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://infoindigena.servindi.org/attachments/article/36/Convenio_169_Organizacion_Internacional_del_Tra_bajo_OIT.pdf [Accessed 2 jul. 2017].

Pazmiño Figueroa, Luis. (2015). Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, análisis coyuntura.

Palacín, Miguel (2011). *Los derechos de los pueblos indígenas en la constitución y las leyes*. Perú

Perú. Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Perú*. Suplemento de 12 de julio de 1979. Disponible en <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

Perú. Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Perú*. Suplemento de 29 de diciembre de 1993. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe>.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Rave A., María Julia. (2006). *La casa Indígena en Colombia. Primera Edición. Medellín*. L. Vieco e Hijos Ltda.

Río Ruiz, Manuel Ángel; (2002). *Visiones de la Etnicidad. Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Sin mes, 79-106.



Renshaw, Jonathan y Wray Natalia (2004). *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. Recuperado de [J Renshaw, N Wray - BID, 2004 - services.iadb.org](#)

Semper, Frank (2006). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.Juridics.unam.mx

Soto, Cesar (1994). *Historia del pacto militar campesino*. Entre la subordinación y la reciprocidad; Cochabamba: CERES.70 pp.

Thezá Manríquez, Marcel André; (2011). *Reseña de "La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política" de Alberto Acosta y Esperanza Martínez* (compiladores). POLIS, Revista Latinoamericana, Sin mes.

Tamayo, Juan José Boaventura de Sousa Santos (2011). *Hacia una sociología de las ausencias y las emergencias*. En Revista Utopía y Praxis Latinoamericana, Volumen 16, número 54, julio-septiembre, 2011, pp. 41-49 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Quijano, Aníbal (2001). "Globalización, colonialidad del poder y democracia", en *Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas.

Villacís B., Carrillo D (2011). *Estadística Demográfica en el Ecuador: Diagnóstico y Propuesta*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito – Ecuador.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS
APLICADAS PARA PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN ASENTAMIENTOS INDÍGENAS.
APORTES PARA EL CASO ECUATORIANO

ANEXO



FECHA:

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

INSTITUCIÓN PÚBLICA A LA QUE PERTENECE:

OBJETIVO: Conocer si en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la participación ciudadana se tomaron en cuenta variables relacionadas con el poblamiento indígena

PREGUNTAS:

1. ¿En el área de estudio (provincia, cantón o parroquia) en el que se realizó el PDOT en el que usted formo parte del equipo técnico, que porcentaje de población indígena existe?
2. ¿Qué instrumento metodológico (guía metodológica) se utilizó para la formulación del PDOT?
3. ¿Considera que la guía metodológica abarca todas las variables necesarias para producir una herramienta de planificación próxima a la realidad en el área de estudio?
4. ¿Tomando en cuenta que el poblamiento indígena es la fracción de territorio en donde se asienta la población que se identifica como indígena, se tiene un Sistema de Información Geográfica SIG con esta información?
5. ¿Cuál es la principal problemática para la formulación del SIG en lo referente a los asentamientos poblacionales indígenas?
6. ¿Cuáles son los componentes y variables de la guía metodológica en el que se analiza el poblamiento indígena?
7. ¿En base a la pregunta anterior, considera que estas variables son necesarias para formular un PDOT que integre a la población tomando en cuenta su diversidad de no ser así que componente o variable aumentaría en esta guía?
8. ¿Dentro de los indicadores de seguimiento al PDOT cuales están relacionados directamente con el Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP) indígenas?
9. ¿Cuántos planes, programas y proyectos están relacionados con la población indígena?
10. ¿Existen una definición clara de la delimitación de los asentamientos indígenas?
11. ¿Cuál fue la contribución de la población indígena en los procesos de participación ciudadana?
12. ¿Considera que se debe elaborar otra guía metodológica para el poblamiento indígena o mejorarla que ya existe?
13. ¿Qué lineamientos se deben tomar en consideración según su experiencia para hacer efectiva la integración al poblamiento indígena en los PDOT?
14. ¿En el componente de uso y ocupación del suelo se llegó a un consenso con los asentamientos indígenas?