

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: análisis en clave sociocultural y gobernanza interactiva (enfoque de derechos)

Resumen

Desde antiguo en América Latina el ordenamiento territorial comprende la problemática agraria, la tenencia y uso de la tierra laborable, la seguridad alimentaria y los derechos territoriales; actualmente se ha incorporado el tema sobre el uso del suelo urbano. En Ecuador consta en la agenda pública, y conforme a los requerimientos del modelo socio-económico y jurídico- político denominado Socialismo del Siglo XXI impulsado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, se debaten estos temas en el marco de normas legales y políticas públicas que privilegian la racionalidad tecno-burocrática.

Por su parte movimientos sociales adheridos al enfoque sociocultural, argumentan que en términos de aquella racionalidad, el ordenamiento territorial es un instrumento para focalizar políticas sociales compensatorias, dirigidas a reducir el costo social de las políticas económicas gubernamentales, en consecuencia óbice para la suscripción de un nuevo pacto social con el Estado, y por ello objeto de impugnación. El análisis pone en evidencia porque el diferendo exacerba la tensión entre el Estado y el Movimiento indígena.

Palabras clave: problemática agraria, ordenamiento territorial, gobernanza, derechos, constitucionalismo.

I. Determinación del problema y propuesta metodológica

Las relaciones sociales que giran en torno a la problemática agraria, tenencia y uso de la tierra configuran estructuras de poder económico, político y cultural que se reflejan en los sistemas de propiedad, trabajo y producción. Estos elementos articulados entre sí integran la estructura agraria, y dependiendo del carácter específico de cada uno de ellos conforman relaciones económicas y sociales de explotación o de colaboración. Ineludiblemente la concentración de la tierra genera un sistema político de exclusión y de instituciones culturales opresivas.

Este proceso es visible en los distintos momentos del capitalismo colonial/moderno, que es el que impone los parámetros de tenencia y usos de la tierra,

los niveles de producción y productividad además de las formas de relación entre los actores económico-políticos detentadores del poder y los actores sociales subalternos: indígenas, afrodescendientes, montubios y campesinos involucrados en actividades dirigidas a satisfacer las necesidades alimentarias de la población, y de forma particular los pueblos originarios, comprometidos con la preservación de los ecosistemas y una estrategia para producir lo que se necesita y consumir lo que se produce.

La estructura agraria inicialmente referida ha impuesto formas de tenencia y uso de la tierra a través de reformas agrarias sustentadas en marcos normativos e institucionales, diseñados de acuerdo a la lógica y racionalidad del modelo socio-económico-político liderado por élites subyugadas a intereses crematísticos, sin sopesar la desarticulación de las tierras comunitarias ni la afectación a ecosistemas sensibles que provoca aquel modelo. Cuando en algún momento se ha planteado el cambio de la matriz productiva, no se ha propuesto como objetivo sustancial enfrentar la precaria estructura agraria ni el favoritismo crematístico.

El análisis del ordenamiento territorial en clave sociocultural¹ devela el enmascaramiento de la política de uso y tenencia de la tierra, muestra que es uno de los problemas estructurales no resueltos y permite entender porque los actores sociales tratan de resolverlo, impulsando la construcción colectiva del sentido directivo de la gestión gubernamental que coadyuve a la suscripción de un nuevo pacto social con el Estado, ya no en términos de mediación, sino como organización de la producción, de la extracción y la distribución, en un territorio social donde las formas de vida que producen, en común, organizan el poder por fuera del capital como poder acumulado (constituido) y por fuera de cualquier forma monopólica de poder político, pero capaces de obrar concertadamente a manera de un nuevo sujeto político común (Negri, 2006:26-27).

Este enfoque teórico y perspectiva política inducen a argumentar que un ordenamiento territorial tiene razón de ser si es concebido en términos de un proceso articulado al modelo político del Estado plurinacional, en función de propiciar la generación de instituciones capaces de otorgar materialidad al nuevo pacto, es decir, a

¹ El enfoque socio-cultural y los principios y valores en los que se inscribe el discurso del movimiento indígena, provienen de una construcción epistemológica colectiva que trasciende la cientificidad moderna (formas y vías del conocimiento), el nivel ontológico (representación de lo real y por tanto también de lo social y de lo natural), la visión ética (relacionada a los valores y límites de la comunidad moral), la política enfocada a la acción colectiva para la organización del poder (no reducida al análisis de las relaciones de dominación y dependencia); y la visión económica directamente relacionada con los modos de extracción, producción, distribución y consumo.

otras formas de relación entre política y producción, entre movimientos sociales y Estado (gobierno). El abordaje metodológico del tema en el presente texto, implica transparentar el carácter tecno-burocrático del proyecto gubernamental y su objetivo subyacente, a partir de la siguiente pregunta:

¿El ordenamiento territorial es una estrategia para superar la insuficiencia de políticas sociales, o es un instrumento para establecer políticas sociales compensatorias de la política económica gubernamental?

Someter la propuesta normativa tecno-burocrática de ordenamiento territorial y usos del suelo al escrutinio del enfoque sociocultural, permite exponer los principales contenidos de aquella a un debate que coadyuve a explicar la tensión política entre gobierno y movimientos sociales. En este propósito se asume la hipótesis de que la normativa en referencia, está dirigida a mantener un proyecto de poder que no excluye la revitalización de técnicas neoliberales, para focalizar políticas sociales compensatorias -limitándolas a los más pobres- y dirigidas a reducir el costo social de las políticas económicas. Complementariamente se asume que la incompatibilidad de las dos perspectivas (la tecno burocrática y la socio-cultural), exacerba la tensión socio-política y debilita la embrionaria gobernanza interactiva y la gobernabilidad democrática.

El desarrollo del análisis se soporta en claves teóricas que ayudan a elucidar si las políticas sociales subordinadas a la política económica, son o no capaces de combatir estructuralmente la pobreza y la exclusión, modificando eficazmente la cuestión social.

II. Elementos teóricos para al análisis comparativo

El modelo de desarrollo regional históricamente asumido responde a la racionalidad del modo de producción y extracción capitalista, y tiene lugar en el marco de contradicciones antagónicas que les son inherentes. En este modelo la tierra es un “recurso natural” y “la forma predominante con la cual el hombre se vincula a la naturaleza es la apropiación privada y la mercantilización. La producción está dirigida a la obtención de plusvalía relativa a través del aumento de productividad; y el mercado está signado por la competencia entre capitales. Con esas características, la reproducción en escala ampliada del capital estimula la centralización no solo de los medios de producción.” (Sabbatella, 2003:73).

Con base en esta racionalidad, la apropiación es entendida en términos de la subsunción real de la naturaleza al capital, y no solo incluye a la naturaleza, sino que

también la subordina a los designios de la producción de plus valor. Es un proceso extensivo porque el capital se va adueñando de cada porción de la naturaleza, ampliando las fronteras de extracción como continuidad de la acumulación originaria; y es intensivo porque cada vez precisa mayor cantidad de bienes naturales y de sometimiento de las fuerzas naturales para incorporarlos como medios de vida y medios de producción, fundamentalmente como energía (Sabbatella, 2003:71-74).

En tal sentido, producción y extracción son la una y otra cara de la racionalidad crematística, y su dato particular es que con la apropiación privada y monopólica del excedente de la extracción y producción, acrecen la injusticia cultural e injusticia distributiva.

Este modelo de desarrollo es producto de la co-responsabilidad de los centros detentadores del poder mundial, del Estado y de las elites internas que actúan sujetas a la lógica y racionalidad del modo de producción y extracción dominante, al que le es irrelevante la fragilidad ecológica de los ecosistemas, la vulnerabilidad socio-cultural de los pueblos originarios y comunidades campesinas o la densificación del suelo urbano.

Concomitantemente tiene lugar la agudización del proceso de integración y asimilación implementado en términos de la colonialidad del poder, bajo patrones socio-económico-políticos que reproducen de forma agravada los problemas estructurales de la sociedad integradora, e inducen a que toda entidad físico-espacial (territorio), se desarrolle bajo parámetros del modelo extracto-productivo hegemónico; hasta el punto que no solo regiones de propiedad estatal quedan fuera del control del Estado, sino también asuntos de interés geopolítico como la ubicación de las poblaciones en zonas estratégicas de frontera, e inclusive aspectos socio-culturales que son referencia histórica y materia de cohesión nacional (Díaz-Polanco, 1991:10).

Una lectura antropológica de la integración de las culturas a la “sociedad nacional” en América Latina permite ubicar tres tipos de integración: **a)** el indigenismo colonial, según el cual las sociedades y las culturas indígenas debían conservarse como tales, bajo el control de la sociedad dominante, **b)** el indigenismo republicano, para el que las sociedades y las culturas indígenas debían ser asimiladas a la sociedad nacional con el objetivo de constituir una sola nación mestiza, **c)** el indigenismo moderno dirigido a que las sociedades y las culturas indígenas se integren a la sociedad nacional, conservando su identidad cultural.

En el contexto de esta dialéctica de la expoliación, la noción territorio indígena tiene mayor relevancia política a partir de los años 70, y adquiere su verdadero estatus de unidad de análisis y de unidad de intervención, en los años 90 (Toledo, 2004; Díaz Polanco, 2008, Ortiz, 2010). De tal manera que el término “comunidad” progresivamente deja de ser la entidad social a partir de la cual se identifica y define al indio, y empieza a imponerse en su reemplazo la categoría “pueblo”. En adelante el término comunidad como unidad espacial es remplazada por la de “territorio indígena”, impregnado de una dimensión jurídico-política-cultural.

A esa época de mutaciones, el Estado de derecho se alarma por la potencialidad política, movilizadora y propositiva de los pueblos originarios, y no duda en pretender asimilar el contenido del discurso emancipatorio para re-significarlo, y apropiarse de él vaciándolo del contenido moral y político-social que le asignaron los pueblos o culturas ancestrales y más actores políticos emergentes.

La territorialización, noción previa de un ordenamiento territorial

Los procesos generadores de propiedad y “dominio” del espacio corresponden a estrategias de “territorialización”, a través de las cuales el Estado construye su propio “territorio soberano” y determina el de los gobiernos locales, pero no puede finalmente evitar la conformación de territorios para los pueblos y colectivos diferenciados, debido particularmente a dos coyunturas simultáneas que han favorecido las políticas de ocupación y demarcación territorial comunitaria: la problemática ambiental y a lucha emancipatoria de los pueblos indígenas.

La dimensión política de la territorialización ha generado un debate centrado en la extracción y la conservación, tamizado por la idea de una construcción colectiva del sentido directivo de la gestión del gobierno sobre tales asuntos, así como para el ordenamiento territorial, la explotación de recursos naturales no renovables en tierras comunitarias, y la autodeterminación de los pueblos originarios como condición inexpugnable para el ejercicio del poder indígena en los territorios ancestrales. El debate además involucra la formulación e implementación de un ordenamiento territorial impregnado de sostenibilidad y gobernanza inclusiva urbana y rural con enfoque de derechos. Las nuevas metáforas en términos de movilidad (desterritorialización, desplazamiento forzoso, diáspora humana, la migración, cruce de fronteras, la

nomadología, etc.), han logrado que la sociedad sea más consciente respecto a que la dinámica principal de la cultura y la economía han sido alteradas significativamente por procesos globales inéditos (Escobar, 2000:114).

III. El ordenamiento territorial (tipologías)

a) El ordenamiento territorial institucional (OTI)

El OTI en términos de una línea administrativa pública tradicional responde a la lógica y racionalidad política del modelo de desarrollo hegemónico; su formulación se sustenta en la interpretación de diagnósticos socio-económicos-políticos locales y nacionales provenientes de la institucionalidad y reglamentación estatal.

El énfasis técnico explicativo de la racionalidad burocrática implica la descripción del medio físico-biótico y social, es decir: de la estructura edafológica, de los diversos grupos poblacionales originarios y migrantes, de los procesos extractivos, de las múltiples actividades económicas, del sistema de asentamientos y redes de infraestructura identificando sus interrelaciones y tendencias nacionales y regionales; y ha sido planteado en términos de un marco normativo e institucional correspondiente al modelo weberiano de predominio estatalista, gobernanza jerárquica y racionalidad formal.

Para este modelo de ordenamiento territorial institucionalizado, la tierra es el primer dato y la naturaleza la organiza por sí misma; los grupos del poder son los protagonistas del ordenamiento y quienes establecen los usos de la tierra conforme a sus intereses. En consecuencia, *el territorio* es el espacio físico delimitado política y administrativamente donde el Estado ejerce soberanía, de forma que la institucionalidad pública planifica la gestión del territorio y las diversas actividades humanas bajo parámetros técnicos, política y administrativamente establecidos.

b. Ordenamiento territorial político-administrativo (OTPA)

La importancia de la problemática relacionada a la tenencia de la tierra y uso de los recursos naturales, resulta obvia. Desde la época colonial hasta la etapa de las reformas agrarias el tema ha sido objeto de conflictos, por ejemplo: los pueblos originarios perdieron una parte importante de su población y territorios y fueron relegados al nivel

más banal del desarrollo. No obstante, a partir de los años 70s reivindican sus territorios ancestrales y el derecho a la autodeterminación.

El OTPA tiene sus bases en las entidades territoriales político-administrativas que son parcelaciones del territorio dictadas por el poder, y las constituciones nacionales suelen definir las de diferentes maneras, por ejemplo, en la Constitución ecuatoriana constan las categorías: Estado, provincia, municipio, parroquia, circunscripción territorial indígena, mancomunidad.

El OTPA con base en los usos de la tierra asume que la ocupación de la tierra y los usos que los hombres hacen de ella determinan dos áreas de usos de carácter general: el rural y el urbano (relación compleja). En las dos formas la racionalidad económica decide usos específicos de la tierra y genera procesos de zonificación. En el área rural determina zonas de uso agrícola, ganadero, áreas de reserva, áreas de prohibida ocupación; áreas de amenazas, riesgos y desastres; de recreación, de expansión urbana, etc. El resultado es un mosaico de usos que se plasma en mapas de zonificación rural y también urbano.

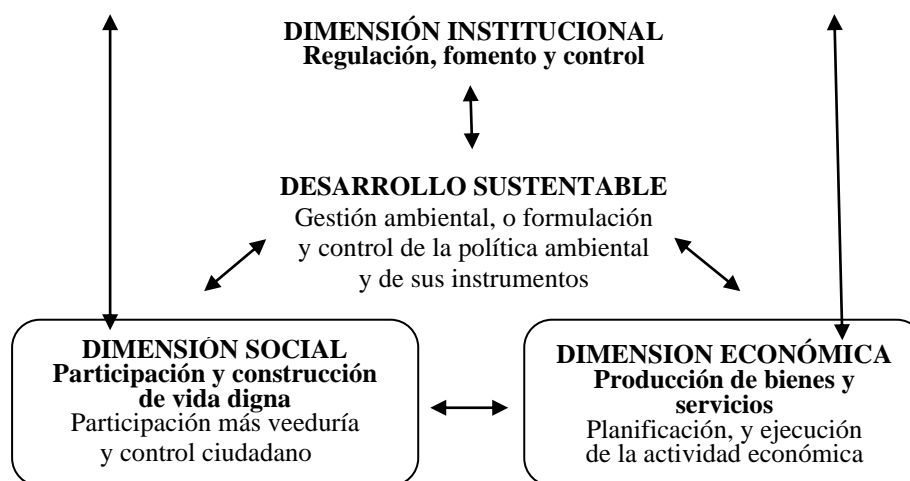
c) El ordenamiento territorial institucional innovado (OTII)

Esta modalidad de ordenamiento territorial dispone de una planificación de las actividades estratégicas para el desarrollo sostenible, acorde con las condiciones del “territorio nacional” y sus recursos naturales; tiene por objeto clarificar las relaciones entre el territorio, los recursos naturales y las actividades humanas con el fin de elaborar estrategias para lograr una utilización óptima. Además es un instrumento que contribuye a plasmar los acuerdos estratégicos definidos entre los diferentes actores (gobernanza interactiva), para promover el desarrollo no basado en la sola explotación de recursos naturales no renovables o uso intensivo y extensivo del suelo.

El Estado se propone objetivos propios y también otros decididos en común con diversos actores, por ejemplo: a) genera acuerdos y consensos para la gestión del territorio, y; b) facilita a los sub-gobiernos procesos de participación local en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Vista así, esta modalidad de organización territorial es la sintonía político-administrativa entre población, territorio y gobierno, y la planificación resulta ser una técnica que ordena los espacios. El ejercicio del ordenamiento territorial correlaciona tres elementos: territorio, uso de la tierra (suelo) y

administración pública central y local. En este marco, el enfoque institucional innovado asume tres niveles: ordenamiento territorial natural, ordenamiento territorial político-administrativo, y el ordenamiento territorial para los usos de la tierra tomando en cuenta el enfoque sociocultural.

ENFOQUE DE UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL INSTITUCIONALIZADO E INNOVADO



Elaboración propia.

d) Ordenamiento territorial interactivo

El OTI en clave de gobernanza interactiva ha sido propuesto con mayor énfasis bajo el influjo ideológico del socialismo del siglo XXI, y está relacionado a la tenencia de la tierra y aprovechamiento de los recursos naturales, previo un análisis de las políticas agrarias aplicadas y en función de visualizar las transformaciones que el país demanda hacia el futuro, promover la equidad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo socio económico e impostergable fortalecimiento de las capacidades de los sectores más vulnerables, propender a una ostensible disminución de la conflictividad socio-económica-ambiental mediante la consolidación de un ordenamiento territorial no jerárquico.

Considera además identificar los aspectos comunes de la problemática local y nacional con base en una gobernanza territorial interactiva y multinivel,² con criterios

² Ver: Cristina, Zurbriggen, *Gobernanza: una mirada desde América Latina Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México 38, julio-diciembre; Jan, Kooiman. "Governing as Governance", ponencia presentada en la *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, organizada en Barcelona en noviembre de 2003, por el Institut Internacional de Gobernanza de Catalunya, 2003; Jean, Prats. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de

de sostenibilidad económica, eco-geo-política y equidad, e innovar las políticas socio-ambientales públicas, reformas legales, marcos institucionales y programas que giren en torno a la estructura agraria, tenencia de la tierra, constitución de territorios, conservación y extracción, respeto de los derechos colectivos al territorio y autodeterminación; porque es precisamente en los lugares banales donde existe mayor diversidad cultural y gran diversidad biológica debido a la inaccesibilidad, alto grado de conservación, variabilidad orográfica, microclimas, y tipos de suelo sensibles como la selva húmeda tropical u otros biomas complejos.

IV. El enfoque sociocultural en torno al uso de la tierra

Respecto al territorio comunitario el enfoque sociocultural asume que este constituye una continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, íntegro y diversificado; cuya garantía jurídica no hace diferencia entre sus diversos elementos bio-físicos. El territorio ha de ser tan amplio como sea posible y sujeto a un manejo propio del pueblo que lo ha vivido, y al que debe reconocérsele la más amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos a fin de asegurar la vida comunitaria (COICA, 1990:25), y la problemática de la tierra se sustenta en una racionalidad que se construye y concreta en la interacción permanente de teoría y praxis. La cuestión agraria incluida su problemática gnoseológica, surge en el terreno práctico de una realidad social que orienta el saber y la investigación hacia el campo estratégico del poder y de la acción política. Cuestiona la racionalidad capitalista asociada a una racionalidad científica y tecnológica que busca incrementar la capacidad de certidumbre, predicción y control sobre la realidad, asegurando una eficacia creciente entre medios y fines. Y cuestiona la racionalidad científica como instrumento de dominación de la naturaleza y su pretensión de disolver las externalidades del sistema a través de la sola gestión racional del proceso de desarrollo impuesto.

El enfoque sociocultural reivindica un conjunto de valores que no pueden ser evaluados en términos del modelo de racionalidad económica, ni reducidos a una medida de mercado. Plantea la activación de un conjunto de procesos sociales, el

Administración Pública, Madrid, 2005; Luis, Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2008; Peters, b. Guy. *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* *Foro internacional*, vol. Xlv, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-598, el Colegio de México, México; Mayntz, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Caracas, CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001);

potenciamiento de la conciencia ecológica, la planificación pública transectorial y la participación de la sociedad en la toma de decisiones respecto a la gestión de los recursos naturales y la renta que genera su explotación. “Toda racionalidad social articula un sistema de teorías de conceptos y normas jurídicas e instrumentos técnicos, de significaciones y valores culturales.”(Leff, 2002:71-73), y no puede ser más excluida de ningún proceso, en función de enfrentar la injusticia cultural y la injusticia distributiva.

a) *El discurso emancipatorio*

El eje central de este discurso liderado por el movimiento indígena ha girado en torno a la construcción del Estado plurinacional y transformación de las relaciones de poder; el reconocimiento de la diversidad, las diferencias y la tolerancia como derecho; reconocimiento de la pluralidad jurídica e igualdad entre pueblos iguales; inclusión socio-económico-política; la equidad como vía para superar la injusticia cultural y la injusticia distributiva; la seguridad alimentaria; el reconocimiento de la naturaleza (Pacha Mama) como sujeto de derechos, y los derechos colectivos al territorio y autodeterminación como derechos fundamentales. Todo esto implica repensar la política y la democracia en términos del *sumak kawsay* (buen vivir).

El enfoque emancipatorio explica que la transformación de la problemática descrita tiene sentido si se sustenta en una construcción epistemológica colectiva que trascienda la cientificidad moderna (formas y vías del conocimiento); el nivel ontológico (representación de lo real, es decir, tanto de lo social y de lo natural); la visión ética (relacionada a los valores y límites de la comunidad moral); la dimensión política enfocada a la acción colectiva para la organización del poder (no reducida al análisis de las relaciones de dominación y dependencia); la visión económica no circunscrita al sólo análisis de los modos de producción, extracción, distribución y consumo, sino en términos de producir lo que se necesita y consumir lo que se produce. (Narváez, I. y María José Narváez A., 2012:20).

Este discurso emancipador devela la orientación colonialista solapada en el orden económico-político y social segregacionista del Estado de derecho (legiscéntrico), en el que indígenas, afrodescendientes y montubios han ocupado niveles y condiciones de inferioridad frente al no indígena. Y a la par que recupera la categoría “indio” por

fuera del sentido peyorativo determinado por la nomenclatura de la dominación y la colonialidad, redime a los indígenas como seres humanos que han desencadenado sus poderes y saberes subyugados, para captar el poder político y suscribir un nuevo pacto social con el Estado.

El Contenido esencial del discurso aludido connota un fluido ético-plural que propicia la articulación de alianzas estratégicas indígenas - campesinas y organizaciones de la sociedad civil, abogando por la prevalencia de los derechos fundamentales, los de la naturaleza y el derecho a la ciudad en el marco de un proyecto político irradiado por la institucionalidad pero claramente opuesto a la lógica económico-política del polo hegemónico.

Voces como las de Dussel (1994), Leff (2002), Díaz-Polanco (2008), Albó (2007), Ortiz y Chirif (2010), Escobar (2000), De Sousa Santos (2010), Burguette Cal y Mayor (2010), han fortalecido la dimensión simbólica de los saberes y de las prácticas políticas de los pueblos ancestrales, de modo que se identifique en ellos las tendencias del futuro. “Tendencias sobre las cuales es posible actuar para maximizar la probabilidad de la esperanza en relación a la probabilidad de la frustración.” (Boaventura de Sousa, 2010:54).

El contenido esencial del discurso político emancipador es antisistémico y desde una línea de fractura ideológica adhiere otras epistemologías, propias de la ecología política o de la sociología de las emergencias y de los otros saberes, dando lugar a pensar en alternativas que caben en las posibilidades concretas; y rompe la hipótesis de que únicamente la relación de los pueblos originarios con el territorio y el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables constituyen el núcleo de sentido del discurso de la etnicidad (Fontaine, 2000/2001:60).

b) Línea de fractura ideológica y sumak kawsay

La línea de fractura ideológica presenta a la “otredad” de cuerpo entero y suscita un *sentido* diferente que coadyuva a forjar una racionalización de la historia social sin excluir a la “otredad”, ni su dinámica política inscrita en la transformación de las relaciones de poder y la subsunción del Estado en lo colectivo, por fuera de los imperativos económico-productivo-extractivos y político-jurídicos de la racionalidad instrumental.

La “otredad” tiene raigambre histórica y la constituyen los colectivos diferenciados o actores políticos que cumplen el rol de nuevos y legítimos interpelantes del poder y del Estado. El carácter emancipador de este discurso adhiere el *sumak kawsay* (buen vivir) no para privilegiar la problemática de las culturas originarias, ni para excluir opciones ideológico-políticas sustentadas en la lucha de clases o conflictos urbanos.

La línea de fractura ideológica y el *sumak kawsay* son propios del discurso político emancipador (indígena-andino) colectivamente construido en términos de una dialéctica que modifica los factores socio-políticos, la correlación de fuerzas entre el polo hegemónico y los actores emergentes. Es una especie de respuesta a la modernidad, a su perspectiva y modo de producir conocimiento conforme al carácter del patrón mundial del poder colonial/moderno, capitalista y eurocéntrico heredado.

Su constitución ocurrió asociada a la específica secularización burguesa del pensamiento europeo (...). No se refiere a todos los modos de conocer de todos los europeos y en todas las épocas, sino a una específica racionalidad o perspectiva de conocimiento que se hace esencialmente hegemónica y sobreponiéndose a todas las demás, previas o diferentes, y a sus respectivos saberes concretos, tanto en Europa como en el resto del mundo.” (Quijano, 2011:236-237).

Considerando estos antecedentes históricos es que actualmente se debate el ordenamiento territorial, la estructura agraria, la seguridad alimentaria y uso del suelo urbano. Y en lo que tiene que ver con la autodeterminación o proceso autonómico, ha sido respaldada en el marco de la Constitución, es decir, sin poner en riesgo “la soberanía del Estado” ni la “unidad nacional”, sino todo lo contrario, haciendo prevalecer la unidad en la diversidad y el respeto a la alteridad.

Más aún, esta autodeterminación política y cultural compatible con la soberanía estatal se instaló en el discurso de los pueblos indígenas del mundo, y ha sido ratificada por organismos internacionales y prescrita en instrumentos supraestatales como el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). En lo político ha coadyuvado a crear un Movimiento Indígena Continental, que en alianza con otras fuerzas sociales enfrentan la arremetida neoliberal; en lo económico, a fortalecer las economías locales y a evitar el descalabro la economía nacional por efecto de las reformas neoliberales atentatorias a la seguridad alimentaria. De esta manera el movimiento indígena ha rescatado instituciones tradicionales como sustrato para la autogestión y desarrollo endógeno. En lo cultural ha

hecho prevalecer la cosmovisión originaria, el respeto y reconocimiento del derecho de costumbres y los conocimientos ancestrales.

Este conjunto de acciones son parte del proceso emancipatorio y en Ecuador, a partir del 2008 constan como derechos constitucionalmente consagrados, e irradiados por el *sumak kawsay*, cuyos fundamentos constituyen metas a alcanzar por parte del Estado y constan en el Preámbulo de la Norma supordenada, construir: “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; Una sociedad que respeta en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades...”

El ex Presidente de la CONAIE y primer Rector de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (*Amawtai Wasi* o Casa del Saber) Luis Macas, explica que el *sumak kawsay* es la plenitud, lo sublime, lo excelente, y superior. El *kawsay* es la vida, *es ser estando*, es dinámico y cambiante, no es una cuestión pasiva. Por lo tanto es la vida en plenitud, la vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresan en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior (Macas, 2010).

No obstante la constitucionalización del buen vivir, el mencionado líder indígena argumenta que el *sumak kawsay* implica el cambio de las estructuras de este Estado, y en última instancia: “construir uno nuevo, con manos propias, con las manos de todos y todas.” Hace hincapié en la propuesta indígena como una opción de vida para todos, no sólo indígena para los pueblos indígenas, sino para toda la sociedad.

“Debemos llegar a acuerdos, a consensos entre los diferentes sectores, a la construcción de una sola agenda y al entendimiento del *sumak kawsay*. El objetivo es recuperar y desarrollar nuestros sistemas de vida, instituciones y derechos históricos anteriores al Estado, para descolonizar la historia y el pensamiento” (Macas, 2010).

Procede inferir que el derecho colectivo a la libre determinación, es un derecho humano y conforme a la Declaración de NN UU, les corresponden a los pueblos indígenas y a sus miembros de acuerdo con sus propios vínculos de comunidad. La idea esencial de la libre determinación es que los seres humanos individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos en sus propios territorios, y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se

diseñen de acuerdo con ese derecho. Esta idea de aplicación universal de los derechos es la que promovió el hundimiento de las clásicas estructuras coloniales.

El concepto libre determinación de los pueblos proyecta una senda ideal sobre el modo en que las personas y los grupos forman sociedades y sus instituciones de gobierno autónomo, y no está por fuera de la construcción colectiva del sentido directivo de la gestión del gobierno nacional, en función de contrarrestar un ordenamiento territorial que pondría en riesgo los territorios ancestrales.

Conclusiones

La problemática socio-ambiental, económica y política que implica la tenencia y uso de la tierra y del suelo urbano es estructural y tiene lugar en el marco de la crisis del Estado de derecho (*legiscéntrico*), del modelo de desarrollo fundado en la inequidad, exclusión social y asimétricas relaciones de poder. En tales condiciones constituye una fuente de conflictos y paradójicamente es un polo articulador que incentiva la participación colectiva, como una posibilidad de incrementar la capacidad de incidencia en los niveles de decisión política a nivel del gobierno central y de los subgobiernos.

Cada aspecto -problema- descrito está ligado con el acceso, distribución y gestión de la tierra y del suelo urbano; es decir, con el poder y el aprovechamiento del poder. La propuesta y conducta política de los sectores sociales y el movimiento indígena, connotan un carácter contra-hegemónico respecto a la toma de decisiones por parte de unos pocos que ostentan el poder, basados en la apropiación de lo que es de todos; mientras el énfasis de la propuesta socio-cultural es defender el derecho del más débil.

- Al discurso político comunitario sobre la naturaleza y el ordenamiento territorial le subyace una posición ideológica anti-sistémica, y el movimiento indígena lo sustenta desde su rol de legítimo interpelante del poder y del Estado, ensamblando estrategias reivindicatorias que trascienden lo sectorial; por ello se vislumbra como un eje articulador de expresiones pragmáticas y utópicas que urgen por estructurar una plataforma que debilite al poder, para tomar el poder. De tal manera que la estrategia comunitaria es política y a la vez que apuesta a la deconstrucción de la racionalidad capitalista, impulsa la construcción de una racionalidad de ordenamiento territorial que pasa por la confrontación de intereses opuestos, y por la concertación de objetivos

comunes -defensa de la tierra y de la soberanía alimentaria por ejemplo- forjados al tenor del proceso emancipatorio.

- El conflicto entre Estado-capital, movimientos sociales, pueblos indígenas y territorialidad saca a flote contradicciones antagónicas inherentes al sistema capitalista; y la tensión política entre ellos se incrementa porque los intereses del polo hegemónico sí se concretan y crecen de manera exponencial, mientras los derechos de los colectivos diferenciados se quedan en meras expectativas generando mayor desconfianza e inequidad.

Todos estos elementos son el dispositivo de un proyecto político con enfoque sociocultural, que cuestiona el enfoque de ordenamiento territorial y uso de la tierra laborable y del suelo urbano, propuesto y entendido como un mecanismo propiciatorio de políticas sociales compensatorias de la política económica, pero no para combatir estructuralmente la pobreza y la exclusión.

- Con el advenimiento del gobierno de la Revolución Ciudadana y el Estado constitucional de derechos, plurinacional, a partir del 2008 entra en vigencia una norma supraordenada que propicia la transformación legal, institucional y de política pública, que comprende la organización territorial del Estado,³ el manejo de los recursos naturales no renovables, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, la energía eléctrica y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. La novedad estriba en el establecimiento del Estado plurinacional, reconocimiento de los derechos territoriales como derechos humanos fundamentales, y de los pueblos indígenas como sus titulares. En términos de Ferrajoli (2008:343): el garantismo es la cara operativa del constitucionalismo vigente en las sociedades democráticas: la democracia constitucional es una construcción jurídica y a la vez una construcción política y social, confiada por un lado a la elaboración y a la proyección teórica, por otro lado a la práctica política y a las luchas sociales.

Para el enfoque sociocultural, argumentos como el anteriormente referido coadyuvan a ratificar la importancia de la dimensión teórica en un proyecto político alternativo al de orden jerárquico formal, pero a la vez inducen a observar desde una

³ El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 1: “Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.”

perspectiva dialéctica de lo concreto, que en el Estado constitucional de derechos la subsunción del Estado en lo colectivo sigue pendiente, al igual que la concreción del Estado plurinacional. Por tanto, en el marco de ese déficit político la propuesta de ordenamiento territorial en clave tecno-burocrática, más que propiciar una compensación social a las medidas económica, termina siendo una jugada táctica en el tablero estratégico del poder, en función de inducir la incursión del movimiento indígena en el escenario pre-electoral e incentivar el fraccionamiento organizacional como un mecanismo que rompa la unidad discursiva indígena.

No obstante, las organizaciones sociales y el movimiento indígena liderado por la CONAIE actúan como si este proceso fuera una ventana de oportunidad, para mostrar de cuerpo entero el elemento causal de la tensión entre el gobierno y los actores políticos emergentes. Desde esta perspectiva el movimiento indígena se proyecta como un promotor de la cohesión ideológica y de la articulación de una plataforma socio-política que apuesta a liderar la resistencia al régimen; por fuera de los designios del polo hegemónico.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2008.
- Albó, Xavier y Franz Barrios. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, Bolivia, PNUD, 2007.
- Boaventura, de Sousa Santos. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, La Paz, Plural Editores, 2010.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. *Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina*, Quito, FLACSO, 2010.
- Coica. “El territorio y la vida indígena como estrategia de defensa de la Amazonía” en *Primer Encuentro Cumbre entre Pueblos Indígenas y ambientalistas*, Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, Iquitos, 1990.
- Corporación de Estudios Legales. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito, 2014.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur*, La Paz, Plural Editores, 2010.
- Díaz-Polanco, Héctor. *Elogio a la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Fondo Editorial Casa de las Américas, La Habana, 2008.
- _____. *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1991.
- Dussel, Enrique. *El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*, Quito, Abya-Yala, 1994.
- Escobar, Arturo. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *La esfera de lo indecible y la división de poderes*, Estudios constitucionales año/ / vol, número 001, Chile: Centro de Estudios Constitucionales, 2008.
- Fontaine. Guillaume. *Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la indianidad en Colombia y Ecuador*, en: “Indiana 17-18 Separatum”, Berlín, 2000/2001.

- Kooiman, Jan “Governing as Governance”, ponencia presentada en la *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, organizada en Barcelona en noviembre de 2003, por el Institut Internacional de Goibernabilitat de Catalunya, 2003
- Leff, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI, 2002.
- Macas, Luis. Mundo: *Debate sobre el Buen Vivir. Armonía de la Comunidad con la Naturaleza*, Quito, 2010, en <http://viaorganica.org/medio-ambiente/debate-buen-vivir-armonia-naturaleza/>, Visitada el 01 de junio de 2015.
- Mayntz, Renate. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Caracas, CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001).
- Narváez, Iván y María José Narváez. *Derecho ambiental en clave neoconstitucional*. Quito, Flacso, 2012.
- Negri, Antonio y Giuseppe Cocco. *Global. Biopoder y luchas en una América Latina Glogalizada*, Argentina, Paidós, 2006.
- Ortiz Tirado, Pablo y Chirif, Alberto. *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado latinoamericano*, Quito, Inter cooperación- DFID –Norad, 2010.
- Peters, B. Guy. *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro internacional*, vol. Xlv, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-598, el Colegio de México, México.
- Prats, Jean. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Quijano, Aníbal. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Edgardo Lander (compilador), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Argentina, CICCUS, CLACSO- UNESCO, 2011.
- Sabbatella, Ignacio. *Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital*, Quito, Iconos, 2003.
- Toledo, Víctor, “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina. 1990 – 2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?”, en *Pueblos indígenas, Estado y democracia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- Zurbriggen, Cristina. *Gobernanza: una mirada desde América Latina Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México 38, julio-diciembre