

**Identificación del proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia entre 2013 y 2023. El caso del resguardo indígena del Gran Cumbal en el Departamento de Nariño.**

Carlos Andrés Cuaical Chapi

Trabajo de grado en modalidad de Monografía para optar por el título de Administrador Público Territorial

Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública

ESAP

Diciembre de 2023

### ***Dedicatoria***

Este trabajo está dedicado a mis padres, cuyo incansable esfuerzo por inculcar en mí la importancia del conocimiento ha sido invaluable. A mi amado hijo y a su madre, cuyo apoyo incondicional ha sido mi faro en los momentos de oscuridad. A mis libros, fieles compañeros que generosamente me han compartido su sabiduría. Y a mi querida Lu, cuya lealtad y presencia han hecho de mi paso por la universidad una experiencia verdaderamente inolvidable.

### **Agradecimientos**

Con profunda gratitud, reconozco la magnificencia del universo y los millones de años de evolución que han dotado a nuestra especie con la capacidad de ser, saber, conocer y aprender. Mi sincero agradecimiento al profesor Rodrigo Alfonso Figueroa, cuyo vasto conocimiento y experiencia han sido fundamentales en mi formación profesional. Desde el año 2020, he tenido el honor de formar parte del proceso de organización de nuestras comunidades, gracias a las Autoridades Indígenas de los Pueblos Pastos y Quillasingas. Además, agradezco al Movimiento de Autoridades Indígenas AICO por brindarnos la oportunidad de continuar el legado de nuestros ancestros.

## Contenido

Introducción .....	4
Planteamiento del problema.....	4
Descripción del problema .....	4
Delimitación del problema.....	6
Formulación del problema .....	6
Sistematización del problema .....	6
Objetivos .....	6
Objetivo general.....	6
Objetivos específicos .....	7
Justificación .....	7
Marco teórico .....	8
Antecedentes.....	8
Estado de Arte.....	11
Fundamentación teórica.....	12
Marco Contextual.....	13
Histórico.....	14
Geográfico.....	14
Socioeconómico .....	16
Marco legal .....	17
Metodología .....	19
Resultados .....	20
Conclusiones.....	24
Referencias.....	26

## **Introducción**

Si bien el pueblo indígena de los Pastos está integrado por 24 cabildos, que en su mayoría poseen un plan de vida, que se considera el instrumento de planeación, para el caso del presente documento se toma como base el plan de vida del resguardo de Cumbal, como un caso particular que permitirá identificar como se armoniza con los planes Departamental y Nacional.

Este documento busca explorar y analizar varios aspectos de la interacción entre los pueblos indígenas en Colombia, específicamente el pueblo indígena de los Pastos, y los planes de desarrollo departamental y nacional en el país durante el período 2013-2023.

En primer lugar, se examinará el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los Pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional. Este proceso implica la integración de las visiones y objetivos de estos planes de vida indígena en las estrategias de desarrollo más amplias del país.

En segundo lugar, se abordará cómo se armonizan las metodologías propias de los pueblos indígenas con las herramientas de planeación vigentes en Colombia. Este aspecto se centra en cómo se pueden reconciliar los enfoques y técnicas de planificación indígena con los métodos convencionales de planificación utilizados en Colombia.

En tercer lugar, se discutirá cómo se desarrollan los procesos de concertación y consulta previa de los planes de desarrollo departamental y nacional con los pueblos indígenas en Colombia. Estos procesos son fundamentales para garantizar que las voces y perspectivas de los pueblos indígenas sean consideradas en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo.

Finalmente, se evaluará el impacto de estos procesos de concertación y consulta previa en los pueblos indígenas. Este análisis buscará entender cómo estos procesos han afectado a las comunidades indígenas y cómo han influido en la implementación de los planes de desarrollo.

## **Planteamiento del problema**

### **Descripción del problema**

Los pueblos indígenas en Colombia, han visto debilitados sus procesos organizativos locales, regionales y nacionales, debido a que no ha sido posible para las instituciones nacionales y las entidades territoriales del Estado articular acciones interinstitucionales que respondan a las potencialidades, problemáticas y necesidades de las comunidades indígenas. No ha sido posible

la identificación de un proceso de armonización entre los planes de vida de las comunidades y los planes de desarrollo a nivel departamental y nacional que les permitan a los funcionarios encargados de la toma de decisiones acceder a la información específica acerca de las metodologías que se abordan desde los pueblos indígenas y hacer un paralelo frente a las directrices metodológicas establecidas en la Ley 152 de 1994, que es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de Colombia.

Monje (2014) señala que, el casi nulo cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación, alimento y vivienda por la no inclusión en los planes de desarrollo municipales de estas comunidades, bajo el argumento de que sus territorios reciben sus propios recursos económicos, amenaza la sobrevivencia de estos grupos y convierte sus territorios en zonas de guerra, de conflicto y de intereses particulares (pág. 29).

Existe una marcada debilidad en la institucionalidad del Estado para reconocer la cultura, el territorio, la autonomía y la visión propia de desarrollo que tienen los pueblos indígenas, de manera que se deja por fuera de los planes de desarrollo estas concepciones propias de los pueblos indígenas haciendo que se genere un continuo debate de contra posición entre la institucionalidad indígena y las entidades del gobierno al momento de la implementación de las políticas públicas, programas y proyectos que dan cumplimiento a los planes de desarrollo tanto en el nivel departamental y nacional.

Por otra parte, a pesar de que existen herramientas metodológicas, lineamientos técnicos y normatividad que buscan garantizar una participación efectiva de las comunidades en la formulación e implementación de los planes de desarrollo, como la consulta previa y los procesos de concertación, es inminente la deficiencia en la articulación de dichos procesos con la implementación de los planes de desarrollo. Las entidades territoriales y nacionales desconocen los impactos que se generan al formular e implementar planes de desarrollo que van en contra vía con los derechos de los pueblos indígenas, sus normas propias, su cosmovisión, usos y costumbres, por lo cual, la intervención institucional frente a la planeación de territorios indígenas es inadecuada y conlleva directamente al deterioro de la autoridad tradicional y la insuficiente gestión del territorio indígena.

Los saberes ancestrales, la minga de pensamiento y los escenarios propios de dialogo y concertación son desconocidos para los funcionarios públicos en todos los niveles. Los encargados de la planeación no poseen información de los procesos propios e interculturales de la

planeación indígena que les permita interpretar la visión y las aspiraciones de los pueblos indígenas para así poder armonizar los valores y principios de estos pueblos con los lineamientos y políticas nacionales y territoriales.

Finalmente, este acumulado de deficiencias en el ejercicio de la planeación ha conllevado a la generación de largos debates en los escenarios de concertación, como el caso de las sesiones de la MPC donde el avance es lento en el cumplimiento de los acuerdos concertados y las discusiones se convierten en un proceso de pulso político entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional, que muchas veces desencadenan en vías de hecho, mingas y bloqueos de vías regionales y nacionales que afectan la economía del país.

### **Delimitación del problema**

El problema por investigar se centra en el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los Pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia durante el período 2013-2023. Este proceso implica la integración de las visiones y objetivos de estos planes de vida indígena en las estrategias de desarrollo más amplias del país

### **Formulación del problema**

¿Cuál ha sido el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia entre 2013 y 2023?

### **Sistematización del problema**

- ¿Cómo se armonizan las metodologías propias de los pueblos indígenas con las herramientas de planeación vigentes en Colombia?
- ¿Cómo se desarrollan los procesos de concertación y consulta previa de los planes de desarrollo departamental y nacional con los pueblos indígenas en Colombia?
- ¿Cuál es el impacto de los procesos de concertación y consulta previa de los planes de desarrollo departamental y nacional con los pueblos indígenas?

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Identificar el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia entre 2013 y 2023.

## **Objetivos específicos**

- Identificar la correspondencia de la metodología de formulación de los planes de vida del pueblo de los Pastos con la metodología de formulación de los planes de desarrollo Departamental y Nacional;
- Describir los procesos de concertación y consulta previa de los planes de desarrollo departamental y nacional con los pueblos indígenas;
- Analizar el impacto de los procesos de concertación y consulta previa de los planes de desarrollo departamental y nacional con los pueblos indígenas.

## **Justificación**

La identificación del proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los Pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia es importante porque permite reconocer y valorar la diversidad cultural y territorial de este grupo étnico, así como sus derechos colectivos y su autonomía. Además, facilita el diálogo intercultural y la construcción de acuerdos que contribuyan al desarrollo integral y sostenible de los Pastos y de las regiones donde habitan, en el marco del respeto a sus cosmovisiones, saberes, prácticas Ancestrales y organizaciones propias. Así mismo, promueve la participación efectiva y la incidencia política de los pastos en los espacios de decisión y gestión pública, tanto a nivel local como nacional, fortaleciendo su ciudadanía y su aporte al desarrollo del país.

Por otra parte, permitirá mejorar la planeación de las comunidades indígenas, mejorar la gestión interinstitucional, fortalecer la toma de decisiones y fomentar la participación en la gestión pública. Los planes de vida indígena y los planes de desarrollo en Colombia son herramientas para el reconocimiento y el fortalecimiento de la diversidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas, siempre y cuando se logre materializar la armonización en el marco de la concertación, el dialogo y la consulta previa.

Los planes de vida indígena son una forma de expresar la visión, los valores, los principios y las aspiraciones de los pueblos originarios de Colombia. Estos planes buscan garantizar el respeto, la protección y la promoción de sus derechos colectivos, culturales, territoriales y ambientales. Los planes de desarrollo son instrumentos que orientan las políticas públicas y las inversiones del Estado en los diferentes niveles territoriales. Estos planes deben

tener en cuenta las necesidades, los intereses y las prioridades de los diferentes actores sociales, incluyendo a los pueblos indígenas.

La articulación entre los planes de vida indígena y los planes de desarrollo tiene varios beneficios para los pueblos originarios. Por un lado, permite profundizar en el tema de la planeación a nivel de los pueblos indígenas, fortaleciendo sus capacidades organizativas, participativas y de gestión. Por otro lado, genera una ruta de armonización de los planes de vida con los planes de desarrollo, facilitando el diálogo intercultural y la concertación entre el Estado y los pueblos indígenas. Finalmente, contribuye a mejorar la planeación de las comunidades indígenas, asegurando que sus proyectos y acciones respondan a sus propios objetivos y expectativas de bienestar.

## **Marco teórico**

### **Antecedentes**

El PNUD (2020), en el informe denominado los pueblos étnicos de Colombia en los planes de desarrollo territorial 2020-2024 expresa que con el fin de construir conjuntamente una sociedad diversa, pluriétnica e incluyente, es necesario reconocer y garantizar los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos, mediante la materialización de políticas y acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial étnico en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial y promover la participación de los grupos étnicos en las decisiones que afectan su vida social, cultural, ambiental, económica y política.

La ESAP (2002) en el documento guía para el taller de armonización de planes de desarrollo departamentales y municipales destaca la importancia de la articulación y armonización en el contexto de los planes de desarrollo a diferentes niveles territoriales y la Nación. Destaca la necesidad de coherencia y correspondencia entre políticas, programas y proyectos para garantizar un flujo de información efectivo y decisiones coherentes. Además, resalta que la articulación y armonización de los diferentes planes territoriales adquieren trascendencia en la superación de problemas o en la reducción de presupuestos a través de esfuerzos conjuntos y alianzas estratégicas. Esto conduce a una mayor eficiencia en todas las acciones del país (p.6).



## **Los pueblos indígenas en los planes nacionales de desarrollo 2013 – 2023**

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para todos" es el documento que orienta las políticas públicas del gobierno colombiano en materia de desarrollo económico, social y ambiental. Entre sus objetivos se encuentra el de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, promover su participación en la vida nacional y fortalecer su identidad cultural. El Plan reconoce la diversidad étnica y cultural de Colombia como un valor estratégico para el desarrollo y la paz, y plantea una serie de estrategias para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, tales como:

- Ampliar la cobertura y calidad de la educación propia e intercultural bilingüe, respetando los planes de vida y los saberes ancestrales de los pueblos indígenas;
- Garantizar el acceso a la salud con enfoque diferencial, intercultural y de derechos, fortaleciendo los sistemas propios de salud y articulándolos con el sistema general de seguridad social en salud;
- Proteger los territorios indígenas, sus recursos naturales y su patrimonio cultural, mediante la titulación, ampliación y saneamiento de los resguardos, la prevención y atención de los desplazamientos forzados, y la implementación de planes integrales de etnodesarrollo;
- Fomentar la autonomía y el gobierno propio de los pueblos indígenas, mediante el fortalecimiento de sus autoridades tradicionales, el reconocimiento de sus jurisdicciones especiales, y el diálogo intercultural con el Estado y la sociedad civil (DNP, 2010).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país" es el documento que orienta las políticas públicas del gobierno de Colombia en los diferentes sectores y regiones. Uno de los ejes transversales del plan es la inclusión social y el reconocimiento de la diversidad, lo que implica un compromiso con los derechos de los pueblos indígenas. El plan reconoce la importancia de la consulta previa, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, la protección de los territorios ancestrales, la promoción de la cultura y la lengua, y la garantía de la salud, la educación y el desarrollo económico con enfoque diferencial para los pueblos indígenas. El plan busca avanzar hacia una relación más respetuosa, equitativa y participativa entre el Estado y los pueblos indígenas, en el marco del diálogo intercultural y el pluralismo jurídico (DNP, 2014).

El Plan nacional de desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" reconoce la diversidad cultural y étnica de los pueblos indígenas como un valor estratégico para el desarrollo sostenible del país. El Plan plantea una serie de objetivos, estrategias y programas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, fortalecer su autonomía y participación, y promover su desarrollo integral con enfoque diferencial. Entre las principales acciones se destacan la implementación de los planes de vida, la protección de los territorios ancestrales, la atención diferenciada en salud y educación, y el fomento de la economía social y solidaria.

En el Plan nacional de desarrollo 2022 - 2026 "Colombia, potencia mundial de la vida" los pueblos indígenas son reconocidos como sujetos de derechos colectivos y culturales, con una visión propia del desarrollo y el buen vivir. El Plan busca fortalecer sus capacidades y autonomías, garantizar la protección de sus territorios y recursos naturales, y promover el diálogo intercultural y la participación efectiva en las decisiones que les afectan. Así mismo, el Plan busca cerrar las brechas sociales y económicas que afectan a los pueblos indígenas, mediante la provisión de servicios públicos de calidad, el acceso a oportunidades productivas y la inclusión financiera (DNP, 2022).

### **Los pueblos indígenas en los planes departamentales de desarrollo 2013 – 2023**

El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Nariño Mejor” fue un esfuerzo promovido por la Gobernación Departamental para lograr un Nariño mejor. Este plan se construyó con un alto grado de participación de la comunidad, el sector privado y la sociedad civil nariñense.

Además, se buscó la articulación con las alcaldías municipales, cabildos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes, así como con representantes de entidades públicas nacionales y de la cooperación internacional. Esto sugiere que los pueblos indígenas, incluyendo el pueblo de los Pastos, tuvieron la oportunidad de participar en la construcción de este plan de desarrollo y de influir en las políticas y programas que se implementarían en su territorio durante ese periodo.

## Estado de Arte

El documento “Los pueblos étnicos de Colombia en los planes de desarrollo territorial 2020-2024” presenta un análisis de la situación de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rom en el marco de la política pública de ordenamiento territorial. Destaca la importancia de reconocer y fortalecer los planes de vida de estos pueblos como una forma de garantizar sus derechos colectivos, su autonomía y su participación en el desarrollo nacional. Asimismo, propone una serie de recomendaciones para incorporar los planes de vida en los planes de desarrollo territorial, teniendo en cuenta los principios de interculturalidad, consulta previa, consentimiento libre e informado y enfoque diferencial. Se resalta, además:

- El reconocimiento de la diversidad: Para construir una sociedad diversa, pluriétnica e incluyente, es necesario reconocer y garantizar los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos;
- Inclusión del enfoque diferencial étnico: Se deben materializar políticas y acciones concretas para la inclusión del enfoque diferencial étnico en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial;
- Participación de los grupos étnicos: Se debe promover la participación de los grupos étnicos en las decisiones que afectan su vida social, cultural, ambiental, económica y política;
- Planes de Desarrollo Territorial: La formulación de los Planes de Desarrollo Territorial, incluyentes y promotores de la superación de las brechas históricas frente a los sectores poblacionales más vulnerables, se presenta como un reto fundamental;
- Inclusión efectiva de los instrumentos de planeación comunitarios: Se debe incluir efectivamente los instrumentos de planeación comunitarios en los planes de acción de la entidad territorial.

Finalmente enfatiza la necesidad de integrar los Planes de Vida de los pueblos indígenas con los Planes de Desarrollo Territorial para garantizar una sociedad diversa, pluriétnica e incluyente.

Por su parte Carvajal (2014) en su tesis doctoral destaca que, en Colombia, 1.378.884 habitantes son indígenas, lo cual corresponde al 3,4% de la población total del país<sup>12</sup>. Estos

pueblos indígenas están localizados en 710 resguardos, es decir, 228 municipios de 27 departamentos (p. 16). Así mismo, se describen los procesos de organización y lucha de los pueblos indígenas, que datan de la época de la conquista y que han tomado mayor fuerza y coherencia en los últimos veinte años. Durante este tiempo, se han consolidado organizaciones de diverso orden con fines reivindicativos y de autogestión bajo los principios de unidad, territorio, cultura y autonomía.

El documento también menciona que los indígenas colombianos plantean de nuevo la posibilidad de que se establezca una convivencia multiétnica y pluricultural solidaria con la construcción de un proyecto nacional autónomo y se presenta en el marco de un análisis detallado del Plan de Vida de los pueblos indígenas de Colombia, con un enfoque particular en el caso del pueblo Wounaan en el Bajo Baudó, departamento del Chocó.

El Plan de Vida del Resguardo Indígena el Gran Cumbal, “Alpakumba”, es el producto de un proceso colectivo que incluyó mingas de pensamiento, recorridos territoriales, talleres y entrevistas con figuras respetadas como los taitas, exautoridades, médicos ancestrales y docentes indígenas. Estos elementos forman la columna vertebral del diagnóstico colectivo que sirve como base para un ordenamiento territorial y comunitario. Este Plan, concebido desde la visión de los mayores y pueblos ancestrales, guía la vida de las comunidades, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales y fortaleciendo la institucionalidad en materia ambiental. Además, recoge la sabiduría de los mayores, convirtiéndola en un mandato para las generaciones presentes y futuras (Resguardo de Cumbal, 2019).

Este plan de vida se constituye como una herramienta de planificación para el ordenamiento natural y cultural. Este plan recoge la historia y la identidad del pueblo indígena, plasmando sus sueños, aspiraciones y proyecciones a corto, mediano y largo plazo. Las políticas de la comunidad indígena se reflejan en este plan, buscando consolidar la organización de la entidad territorial indígena en el tiempo y el espacio. El objetivo es defender los derechos culturales y territoriales, reivindicar la identidad, promover la educación propia e intercultural, y abordar aspectos sociales, económicos, políticos y territoriales (Resguardo de Cumbal, 2019).

## **Fundamentación teórica**

### **Plan nacional de desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (DNP, 2023).

### **Enfoque diferencial**

El enfoque diferencial étnico remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación (DNP, 2016).

### **Plan de Vida Indígena**

Los Planes de Vida Indígena en Colombia son instrumentos de planeación desarrollados por las comunidades indígenas para mantenerse vigentes en el tiempo y en el territorio de acuerdo con las partículas culturales que los distingue de otros sectores principales del país (CONTRALORIA, 2019 ). Estos planes se han posicionado en las diferentes comunidades indígenas a nivel nacional como un instrumento escrito que condensa la cosmovisión y cosmogonía de cada comunidad, así como las necesidades y proyectos que se pueden emprender para el logro de objetivos como el buen vivir en comunidad y su bienestar (Mesa, 2020, pág. 2).

Por su parte la ONG (GAIA, s.f.) expresa que el Plan de Vida es una contribución de los pueblos indígenas a la construcción de la sociedad colombiana, basada en la diversidad cultural y el pluralismo que se acordó en la Constitución Política de 1991. En este plan, los pueblos indígenas plasman su visión de presente y futuro, teniendo como base sus sistemas de conocimiento y sus principios culturales.

### **Marco Contextual**

## **Histórico**

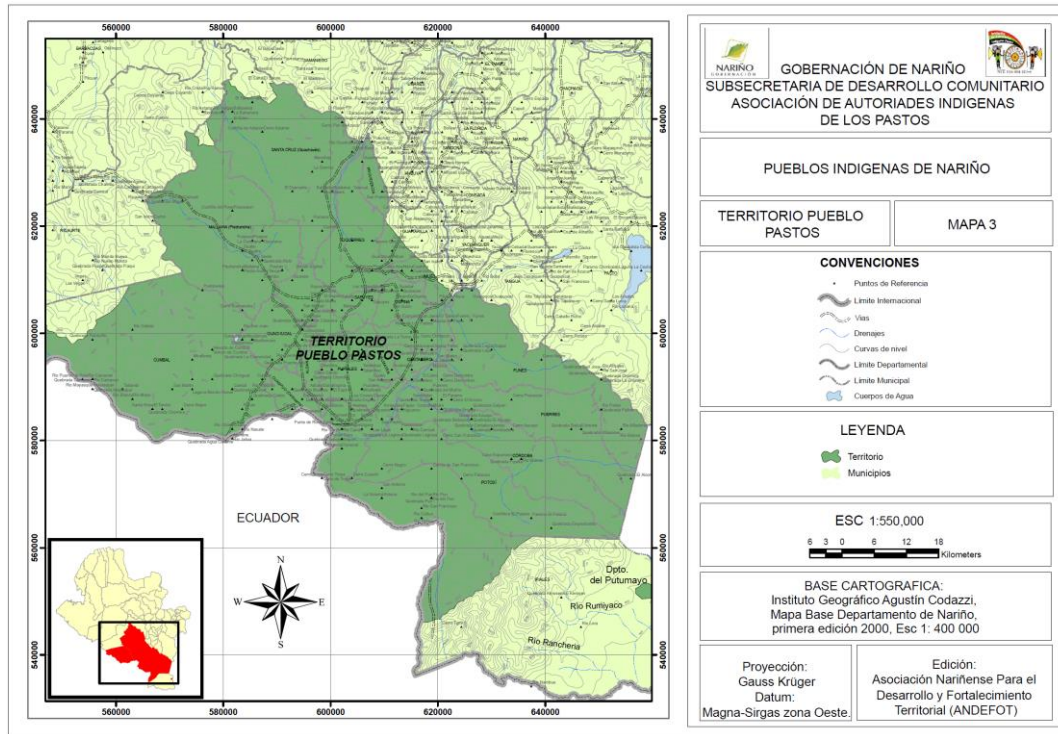
### **El pueblo de los Pastos**

Es una comunidad indígena que habita en el departamento de Nariño, al sur de Colombia. Los Pastos se caracterizan por su cultura ancestral, su resistencia histórica y su diversidad ecológica. Los Pastos han conservado sus tradiciones, su idioma y su organización social a lo largo de los siglos, enfrentando los desafíos de la colonización, la violencia y la globalización. Los Pastos son reconocidos por su aporte a la agricultura, la artesanía y la medicina tradicional, así como por su defensa de los derechos humanos y el medio ambiente.

## **Geográfico**

El pueblo con mayor población es el Pasto con el 77.41% del total de la población indígena, asentado en la zona sur del departamento, frontera con el Ecuador. Habita en los municipios de Ipiales, Tuquerres, Cumbal, Guachucal, Cuaspud-Carlosama, Cordoba, Potosi, Aldana, Santacruz-Guachavez, Mallama-Piedrancha, Funes, Pupiales, El y Contadero. Ha implementado con gran apropiación la Escuela de Derecho Propio, que lleva el nombre de un líder asesinado de este pueblo “LAUREANO INANPUES”, este empeño académico estructura el pensamiento de los Pastos en temas de autoridad, derechos humanos, autonomía, cultura, administración de justicia, pluralidad jurídica, investigación, trabajo comunitario y gobierno

(Gobernación de Nariño , 2012).

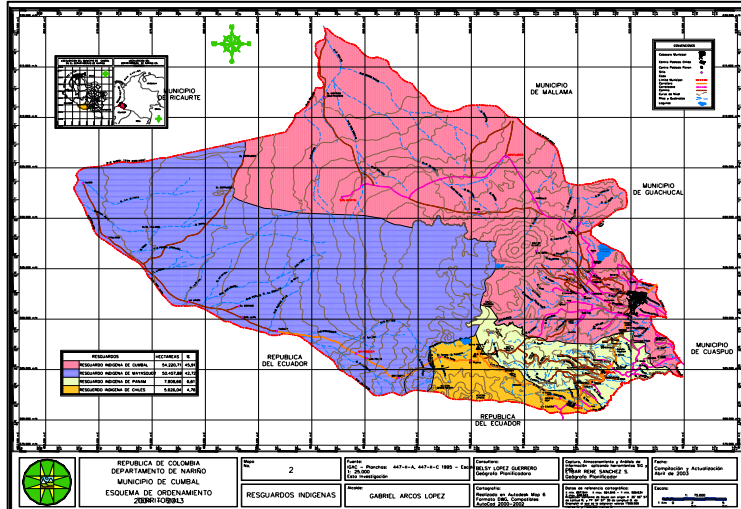


**Figura 1.** Localización del Pueblo de los Pastos en el Departamento de Nariño.

(Asociación de Autoridades Indígenas de los Pastos, 2012)

### Zona de Cumbal

Está conformada por los resguardos de Cumbal, Panan, Chiles y Mayasquer; está ubicada en el macizo andino, en el “Nudo de los Pastos”, en la frontera con el Ecuador, con quien comparte territorios de la misma unidad geográfica. Sus territorios se ubican en jurisdicción del Municipio de Cumbal “situado al Sur Occidente del Departamento de Nariño limitando con la Republica del Ecuador y en la altiplanicie de Tuquerres e Ipiales, Hace parte de la cordillera andina que se considera como una región de piso térmico frío, la temperatura promedio es de 10°(Alcaldía de Cumbal” (2008, p.15), la cabecera municipal está localizada a 0° 55” de latitud norte y 77°,48” de longitud Oeste del meridiano de Greenwich y a una altura promedio de 3.050 m.s.n.m



**Figura 2.** Localización del Municipio de Cumbal.  
(Alcaldía de Cumbal, 2008)

**Resguardo Indígena de Cumbal:** El Resguardo de Cumbal está situado al occidente de la Cabecera Municipal, es el de mayor dimensión respecto a población y el que mayores recursos percibe por transferencias del estado. En este se encuentra ubicado el casco urbano y posee ocho (8) veredas: Guan, Tasmag, Cuaical, Quilismal, Cuetial, Boyera, Cuaspud y Miraflores – San Martin (Alcaldía de Cumbal, 2009).

### Socioeconómico

La comunidad indígena de los Pastos, ubicada en la región andina de Colombia y Ecuador, se dedica principalmente a actividades agrícolas y pecuarias. La economía de esta comunidad se basa en gran medida en la producción de leche y ganado lanar, lo que indica una fuerte dependencia de las actividades pecuarias.

En términos de agricultura, los territorios situados en las partes altas de la región son propicios para la producción de una variedad de cultivos. Los tubérculos, como la papa y la oca, son los principales productos agrícolas de estas zonas debido a su adaptabilidad a las condiciones climáticas de alta altitud. Otros cultivos importantes incluyen el maíz, la calabaza, la arracacha y los guineos.

Además, la quinua, un grano altamente nutritivo y resistente a las condiciones de alta montaña, también se cultiva en estas áreas. Las hortalizas y las frutas complementan la



diversidad de la producción agrícola, proporcionando una fuente adicional de nutrición y medios de subsistencia para la comunidad.

Las especies menores, como las aves de corral y los conejos, también forman parte integral de la economía agrícola de los Pastos. Estos animales no sólo proporcionan alimentos, sino que también contribuyen a la fertilidad del suelo a través de sus desechos, lo que a su vez beneficia la producción de cultivos.

En resumen, la comunidad de los Pastos ha desarrollado un sistema agrícola y pecuario diversificado y resiliente que se adapta a las condiciones de alta montaña y satisface las necesidades nutricionales y económicas de la comunidad (ONIC, 2023).

## **Marco legal**

### **Convenio 169 de la OIT**

El convenio reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Entre estos derechos, se destacan la consulta previa y el derecho a la autodeterminación. La consulta previa es el proceso mediante el cual los Estados deben consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. El derecho a la autodeterminación es la facultad de los pueblos indígenas de decidir libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. El convenio 169 busca promover el respeto a la identidad, la cultura y las instituciones de los pueblos indígenas, así como su participación efectiva en la vida nacional (OIT, 2014).

### **Constitución Política de Colombia**

La Constitución Política de (1991) establece que Colombia es un Estado social y democrático de derecho, pluriétnico y multicultural. El artículo 7 de la Constitución establece que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".

El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que los bienes de uso público, 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.

El artículo 329 de la Constitución Política de Colombia establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley de ordenamiento territorial.

Por su parte los artículos 287 y 330 de la constitución reconocen la autonomía de los pueblos indígenas y su derecho a participar en las decisiones que los afectan. Estos artículos establecen que las autoridades indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. Asimismo, garantizan la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas ante cualquier medida legislativa, administrativa o judicial que pueda afectar sus derechos colectivos, culturales, sociales o ambientales.

Se destaca del artículo 330 de la constitución de (1991) que los concejos indígenas pueden ejercer la función de 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.

Finalmente, el artículo 246 garantiza el ejercicio de la jurisdicción especial indígena al reconocer a los pueblos indígenas sus propios sistemas de justicia y la garantía de ejercer con autonomía el control social al interior de sus territorios. Al desarrollo propio con identidad y cultura, que depende de su concepción cosmogónica y cosmológica de la vida, de la realidad social, territorial y económica de sus comunidades.

### **Ley 21 de 1991**

En Colombia el convenio 169 de la OIT, fue ratificado mediante la ley La Ley 21 de 1991, norma que establece que el Estado debe consultar a las comunidades indígenas antes de adoptar medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, así como respetar sus formas de organización, cultura, tradiciones y costumbres. El caso concreto de los pueblos indígenas se refiere a la aplicación de esta ley en situaciones específicas, como la explotación de recursos naturales, la construcción de infraestructura, el desarrollo de proyectos económicos o la prestación de servicios públicos en sus territorios. En estos casos, el Estado debe garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, así como el consentimiento en caso de que se afecten sus derechos fundamentales.

### **Ley 89 de 1890**

La ley también establece la organización de los Cabildos de indígenas, que son gobiernos propios nombrados por las comunidades indígenas de acuerdo con sus usos y costumbres. Estos Cabildos tienen facultades en lo relativo al ejercicio de gobierno y justicia de las parcialidades,

siempre y cuando no se opongan a las leyes ni violen las garantías de los miembros de la parcialidad en su calidad de ciudadanos (Función Pública, 2023).

## **Metodología**

El presente documento se construye bajo un enfoque de investigación cualitativa, de tipo documental con un carácter interpretativo, descriptivo y comprensivo cuyos resultados se presentan a manera de monografía de la investigación.

Según Quecedo & Castaño (2002) la investigación cualitativa es un enfoque metodológico que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de quienes los viven. Se centra en el “cómo” y el “por qué” en lugar del “qué”. Este tipo de investigación se basa en la recopilación de datos no numéricos como palabras, imágenes y objetos.

Un tipo de investigación cualitativa es la investigación documental. Este tipo de investigación implica el análisis de documentos, ya sean públicos o privados, como una fuente primaria de información. Los documentos pueden ser escritos, visuales, digitales o físicos. La investigación documental puede incluir el análisis de libros, artículos de revistas, informes gubernamentales, fotografías, cartas, diarios, grabaciones de audio o video, y cualquier otro documento que pueda proporcionar información relevante para el tema de investigación (Luvezute, Scheller, & Bonotto, 2015) .

La investigación cualitativa es de carácter interpretativo, descriptivo y comprensivo. Esto significa que los investigadores buscan entender el significado de las experiencias de las personas y cómo interpretan sus mundos. En lugar de buscar una única “verdad” o causa y efecto, los investigadores cualitativos buscan entender la complejidad y la riqueza de la experiencia humana (Aguirre & Jaramillo, 2015).

Finalmente, los resultados de la investigación cualitativa a menudo se presentan en forma de una monografía de investigación. Una monografía es un trabajo detallado y exhaustivo sobre un tema específico (Lopez, Piovesan, & Patrón, 2016). En el caso de la investigación cualitativa, la monografía proporcionará una descripción detallada y una interpretación de los datos recogidos, y presentará los hallazgos de una manera que sea accesible para otros. La monografía de investigación es una oportunidad para que el investigador muestre su comprensión profunda del tema y su capacidad para interpretar y presentar los datos de una manera significativa (Morales, 2003).

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos se revisa a detalle los Planes de desarrollo Departamentales y Nacionales en el periodo 2003 a 2023, el plan de vida del resguardo de Cumbal ALPA KUMBA, artículos, documentos e informes gubernamentales relacionados con el tema de investigación indagando sobre los siguientes aspectos:

- Identificación de metodologías implementadas en la formulación de los planes de desarrollo y los planes de vida de los pueblos indígenas;
- Procesos de consulta previa, dialogo y concertación de los planes de desarrollo;
- Caracterización de espacios, tiempos, procesos y actores que intervienen en los Procesos de consulta previa, dialogo y concertación;
- Los resultados y los impactos de los procesos de consulta previa, dialogo y concertación,

Una vez definidas estas líneas orientadoras, se procede hacer un análisis descriptivo sobre el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional, utilizando como caso de reflexión el Plan de Vida del Resguardo indígena del Gran Cumbal.

## **Resultados**

Una vez revisada y analizada a la información disponible en diversas fuentes, se ha encontrado que el proceso de armonización entre los planes de vida del pueblo indígena de los pastos y los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia entre 2013 y 2023. Este dado por una serie etapas, actores y factores que se describen a continuación:

### **Etapas de la consulta previa de los planes de desarrollo**

El proceso de Consulta Previa de los planes de desarrollo en Colombia se desarrolla a través de varias etapas según la Directiva Presidencial 10 de noviembre de 2013 (Presidencia de la República, 2023):

**Certificación:** Esta etapa implica la identificación y certificación de las comunidades étnicas que serán consultadas.

**Coordinación y preparación:** En esta etapa, se establecen los términos de la consulta, incluyendo los participantes, el cronograma y los recursos necesarios.

**Preconsulta:** Durante la preconsulta, se informa a las comunidades sobre la medida propuesta y se recogen sus opiniones iniciales.

**Consulta:** Esta es la etapa de diálogo y negociación, donde se busca llegar a un acuerdo sobre la medida propuesta.

**Seguimiento:** Después de la consulta, se realiza un seguimiento para asegurar que los acuerdos alcanzados se implementen correctamente.

Estas etapas buscan garantizar que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de participar de manera significativa en las decisiones que les afectan, las políticas públicas, programas y proyectos que se vayan a implementar en los territorios indígenas.

### **Factores que se desarrollan en el proceso de armonización de los planes de vida y los planes de desarrollo**

**Diálogo y Consulta Previa:** La Constitución de Colombia de 1991 reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa cuando se toman decisiones que pueden afectar sus territorios o cultura. Este es un paso fundamental para la armonización de los planes;

**Reconocimiento de Autonomía:** Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas para gestionar sus propios territorios y desarrollar sus planes de vida de acuerdo con sus cosmovisiones y sistemas sociales, económicos y culturales.

**Planes de Vida:** Los pueblos indígenas elaboran sus propios "Planes de Vida", que son documentos estratégicos que reflejan sus visiones de desarrollo a largo plazo, basados en sus valores culturales y ambientales.

**Integración en Planes Departamentales y Nacionales:** Los planes de vida se buscan integrar en los planes de desarrollo a nivel departamental y nacional. Esto se hace a través de mesas de trabajo, comités de seguimiento y otros mecanismos de participación.

**Legislación y Políticas Públicas:** Se han creado leyes y políticas para facilitar la inclusión de los planes de vida en la planificación nacional, como la Ley de Ordenamiento Territorial y diversas políticas de desarrollo rural con enfoque territorial.

**Seguimiento y Evaluación:** Se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar que los compromisos adquiridos en los procesos de armonización se cumplan y que los planes de desarrollo reflejen adecuadamente las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas.

**Educación y Capacitación:** Se promueve la educación y capacitación para fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas en la gestión de sus planes de vida y su interacción con los sistemas de planificación nacional y departamental.

**Financiamiento:** Se busca asegurar el financiamiento adecuado para la implementación de los planes de vida y su integración en los planes de desarrollo más amplios.

Este proceso no está exento de desafíos, incluyendo diferencias en las visiones de desarrollo, conflictos por recursos naturales, y la necesidad de una mayor inclusión y reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas. La armonización es un proceso dinámico que requiere compromiso continuo, diálogo y adaptación por parte de todas las partes involucradas.

### **Escenarios de concertación**

El Decreto 2194 de 2013 de Colombia estableció la Mesa Regional Permanente de Concertación para el Desarrollo Integral de los Pueblos Pastos y Quillacingas. Esta mesa, coordinada por el Ministerio del Interior, se creó como un espacio de concertación entre las Autoridades Indígenas, el Gobierno Nacional y Departamental. Fue resultado de un acuerdo firmado en agosto de 2013 entre el Gobierno Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Gobernador del departamento de Nariño y las Autoridades Indígenas de los Pueblos Pastos y Quillacingas (Ministerio del Interior , 2023).

Por otro lado, el Decreto 1397 de 1996 de Colombia creó la Mesa Permanente de Concertación (MPC) con el objetivo de concertar entre los pueblos y organizaciones indígenas y el Estado colombiano todas las decisiones administrativas y legislativas que pueden afectar a esta población, así como evaluar la ejecución de la política indígena. Esta mesa es un espacio importante para el diálogo y la negociación entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional (MPC, 2023).

### **Estructura general del plan nacional de desarrollo**

La Ley 152 de 1994 de Colombia establece la estructura del Plan Nacional de Desarrollo. Según esta ley, el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

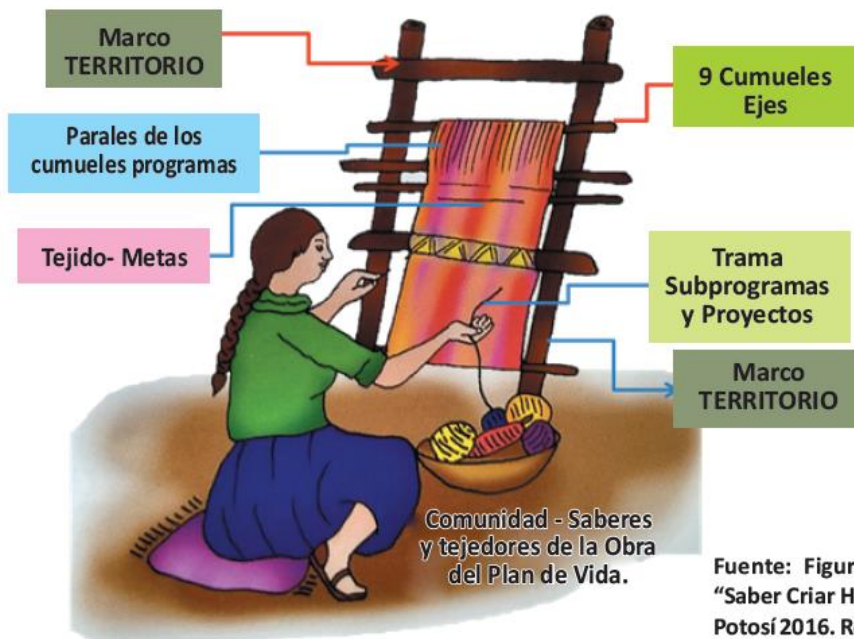
### La parte general del plan contiene los siguientes elementos:

Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.

El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

Además, la ley establece varios principios que rigen las actuaciones de las autoridades en materia de planeación, incluyendo la autonomía, la ordenación de competencias, la coordinación, la consistencia y la prioridad del gasto público social

### Estructura del plan de vida del Resguardo de Cumbal



**Figura 3.** Estructura del plan de vida del Resguardo de Cumbal

Fuente. Resguardo de Cumbal 2019.

La imagen representa la estructura del Plan de Vida de Cumbal a través de la metáfora de una mujer tejiendo en un telar (Guanga<sup>1</sup>). Cada parte del telar y el tejido simboliza un componente del plan:

- **Marco TERRITORIO:** Representa la base y el objetivo final del plan, subrayando la importancia del territorio en la vida y la cultura del pueblo indígena de los pastos del resguardo de Cumbal.
- **Parales de los cumueles programas:** Son las estructuras verticales del telar, representando los pilares programáticos del plan.
- **Cumueles Ejes:** Son las líneas horizontales del tejido, indicando los ejes estratégicos del plan.
- **Tejido - Metas:** Es el tejido completo, representando los objetivos alcanzados a través del plan.
- **Trama Subprogramas y Proyectos:** Se refiere a los hilos individuales que componen el tejido, simbolizando proyectos específicos y subprogramas.
- **Comunidad - Saberes y tejedores de la Obra del Plan de Vida:** En la parte inferior, indica que la comunidad y sus conocimientos son fundamentales para tejer el plan.

En resumen, esta imagen ilustra cómo la comunidad de Cumbal teje colectivamente su Plan de Vida, integrando diversos programas, proyectos y metas en un marco territorial definido por su cultura y sabiduría ancestral.

## Conclusiones

El plan de vida de los pueblos indígenas en Colombia es una herramienta de planeación y gestión que busca garantizar el ejercicio de sus derechos colectivos y la preservación de su identidad cultural. Se construye de manera participativa y consensuada entre las autoridades y comunidades indígenas, teniendo en cuenta sus necesidades, aspiraciones, sueños y propuestas. E Se articula con las políticas públicas nacionales, regionales y locales, y busca el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica y cultural del país.

---

<sup>1</sup> Es un tejido ancestral en telar vertical que forma parte de la cultura y la identidad del pueblo indígena de Los Pastos.



La institucionalidad gubernamental debe concertar con los pueblos, autoridades y comunidades indígenas, los caminos interculturales para la implementación y desarrollo de manera integral en todos los niveles de gestión administrativos y de atención.

La armonización de los planes de vida de los pueblos indígenas con los planes de desarrollo departamental y nacional en Colombia es un proceso multifacético que requiere compromiso, diálogo y adaptación continua. Este proceso se basa en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa y a la autonomía para gestionar sus territorios y desarrollar sus planes de vida. Los “Planes de Vida” reflejan las visiones de desarrollo a largo plazo de los pueblos indígenas y se buscan integrar en los planes de desarrollo a través de diversos mecanismos de participación.

La legislación y las políticas públicas facilitan esta integración, y se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La educación y la capacitación fortalecen las capacidades de los pueblos indígenas en la gestión de sus planes de vida, y se busca asegurar el financiamiento adecuado para su implementación. Sin embargo, este proceso enfrenta desafíos, incluyendo diferencias en las visiones de desarrollo, conflictos por recursos naturales, y la necesidad de una mayor inclusión y reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

## Referencias

- Aguirre, J., & Jaramillo, L. (2015). El papel de la descripción en la investigación cualitativa. *Cinta de moebio*(53), 175-189. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2015000200006>
- Carvajal, J. (2014). El Plan de Vida de los Pueblos Indígenas, Una Linea Basica en la Cosntrucción del Etnodesarrollo. *Instituto de Sociología y Estudios Campesinos de la Universidad de Cordoba*.
- Constitución Política de Colombia* (Trigésima ed.). (1991). Bogotá D.C.: Leyer.
- CONTRALORIA. (2019 ). *Plan Integral de Vida Indígena*. Ibagué: Contraloría Departamental del Tolima.
- DNP. (2010). *Plan nacional de desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para todos"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). *Plan nacional de desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible .
- DNP. (2022). *Plan nacional de desarrollo 2022 - 2026 "Colombia, potencia mundial de la vida"*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2023). *Departamento Nacional de Planeación DNP*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2023, de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo>
- ESAP. (2002). *Guía para el taller de armonización de Planes de Desarrollo departamental y municipal*. Bogotá D.C. : Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Función Pública. (12 de Diciembre de 2023). *Función Pública - Gobierno de Colombia*. Obtenido de [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)
- GAIA. (s.f.). *¿Que es el Plan de Vida?* Recuperado el 19 de Diciembre de 2023, de GAIA AMAZONAS: <https://gaiaamazonas.org/>
- Gobernación de Nariño . (2012). *Plan de desarrollo departamental 2012 - 2015 "Nariño mejor"*. Pasto : Departamento de Nariño.

- Lopez, J., Piovesan, M., & Patrón, S. (2016). *Orientaciones para realizar una monografía de revision*. Montevideo, Uruguay : Universidad de la República de Uruguay.
- Luvezute, R., Scheller, M., & Bonotto, D. (2015). La investigación documental sobre la investigación cualitativa : conceptos y caracterización. *Revista de investigaciones UNAD*, 14(2), 55-73.
- Mesa, Y. (2020). Planes de vida indígena en Colombia y su relación con el derecho al Desarrollo. *Repositorio Universidad de Antioquia*, 1-31.
- Ministerio del Interior . (20 de Diciembre de 2023). *Dirección de Asuntos Etnicos*. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/>
- Monje, J. (27 de Abril de 2014). El Plan de Vida de los Pueblos Indígenas de Colombia, una Construcción de Etnodesarrollo. *Luna Azul* (41), 29-56. doi:10.17151/luaz.2015.41.3
- Morales, O. (2003). Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. *Universidad de los Andes*, 1-14.
- MPC. (12 de Diciembre de 2023). *Mesa Nacional Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de De Gobierno a Gobierno: <https://www.mpcindigena.org/>
- OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Lima, Perú: OIT O Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ONIC. (20 de Diciembre de 2023). *Organización Indígena de Colombia ONIC*. Obtenido de <https://www.onic.org.co/>
- PNUD. (2020). *Los púeblos étnicos de Colombia en los Planes de Desarrollo territorial 2020 - 2024*. Bogotá D.C: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia de la República. (18 de Diciembre de 2023). *Petro presidencia*. Obtenido de <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/noticias>
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*(14), 5-39.
- Resguardo de Cumbal. (2019). *Plan de Vida del Resguardo Indígena el Gran Cumbal*. “Alpakumba”. Cumbal: Resguardo Indígena del Gran Cumbal.