

**Gobiernos locales indígenas: vivienda, desafíos y
contradicciones (Costa Rica, 2023)**
**Indigenous local governments: housing, challenges and
contradictions (Costa Rica, 2023)**

Marisol Jiménez Muñoz
Escuela de Trabajo Social
Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
jimenezmari21@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0006-5756-3543>

Hillary Valverde Campos
Escuela de Trabajo Social
Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
hillavcampos@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-0612-6825>

Fecha de recepción: 3 de julio del 2024

Fecha de aceptación: 26 de noviembre del 2024

Cómo citar:

Jiménez Muñoz, Marisol y Hillary Valverde Campos. 2026. Gobiernos locales indígenas: vivienda, desafíos y contradicciones (Costa Rica, 2023). *Revista Reflexiones*. 105 (1). DOI 10.15517/rr.v105i1.60606

Resumen

Introducción: las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) funcionan como gobiernos locales de los territorios indígenas; este artículo expone las particularidades y complejidades que surgen a partir de este rol, así como su relación con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 en temática de vivienda indígena.

Objetivo: analizar las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) y su vinculación con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030.

Método y técnica: se empleó un enfoque cualitativo de investigación que combinó entrevistas semiestructuradas realizadas durante el 2023 a cinco personas expertas en el tema y a seis miembros de comunidades indígenas (fuentes primarias), el uso de fuentes institucionales de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y una búsqueda exhaustiva de literatura relevante (fuentes secundarias).

Resultados: se evidencian numerosas contradicciones entre lo que deben y realmente pueden lograr las ADII, puesto que no todas cuentan con los recursos económicos o técnicos suficientes para las responsabilidades que se les asignan. La mayoría de las

personas entrevistadas no se sienten plenamente identificadas con los bonos de vivienda, lo que las ha llevado a efectuar modificaciones en estas.

Conclusiones: las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) enfrentan desafíos diarios, en su mayoría derivados de contradicciones originadas por su imposición estatal como representantes de territorios indígenas sin consulta previa. Esto revela la necesidad de considerar cuidadosamente el proceso de representación y consulta en el desarrollo de políticas indígenas.

Palabras clave: Asociación de desarrollo integral, Pueblos indígenas, Política social, Derechos humanos, Vivienda.

Abstract

Introduction: the Integral Indigenous Development Associations (ADII) serve as Local Governments for indigenous territories; this article exposes the particularities and complexities that arise from this role, as well as their involvement with the National Housing and Human Settlements Policy 2013-2030 regarding indigenous housing.

Main objective: to analyze the Integral Indigenous Development Associations (ADII) and their link to the National Housing and Human Settlements Policy 2013-2030.

Method and technique: a qualitative research approach was employed, combining semi-structured interviews conducted in 2023 with five experts in the field and six members of indigenous communities (primary sources), the use of institutional sources from the Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), and an extensive search of relevant literature (secondary sources).

Results: numerous contradictions are evident between what the ADII are supposed to achieve and what they can accomplish, as not all have the necessary economic and/or technical resources for their assigned responsibilities. Most of the interviewees did not feel fully identified with the housing vouchers, leading them to make modifications to them.

Conclusion: the Integral Indigenous Development Associations (ADII) face daily challenges, mostly stemming from contradictions arising from their state-imposed role as representatives of indigenous territories without prior consultation. This reveals the need to carefully consider the process of representation and consultation in the development of indigenous policies.

Key words: Integral Development Association, Indigenous Peoples, Social Policy, Human Rights, Housing.

Introducción

En Costa Rica, existen ocho pueblos indígenas reconocidos por ley (Bribri, Brunca, Bröran, Ngäbe, Huetar, Malecu, Chorotega y Cabécar), así como el pueblo indígena transfronterizo Ngäbe-Buglé y la comunidad Misquita, también transfronteriza. Los ocho pueblos indígenas reconocidos por ley conforman 24 territorios distribuidos en todo el país, exceptuando la provincia de Heredia.

El presente artículo surge de la experiencia adquirida durante la práctica académica de las personas autoras en la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), y de las incongruencias identificadas en esta experiencia en relación con las experiencias de la población indígena. Tiene por objetivo analizar la política nacional de vivienda y su vinculación con los gobiernos locales indígenas, los cuales se denominan Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas (ADII) y poseen características muy diferentes a las municipalidades o gobiernos locales de personas no indígenas.

Para su elaboración, se contó con el apoyo de la CONAI y se recopiló información de fuentes primarias a través de entrevistas semiestructuradas a personas funcionarias expertas del tema y personas indígenas, así como de fuentes secundarias mediante la búsqueda bibliográfica. El artículo inicia profundizando sobre el contexto de las Asociaciones de Desarrollo Indígena Integral (ADII), analizando sus dimensiones jurídico-política y económica, y su papel en el desarrollo de las comunidades indígenas.

Posteriormente, se aborda la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su impacto en las condiciones de vivienda de las comunidades indígenas, incluyendo la implementación de bonos de vivienda específicos para este grupo. Así, se examina cómo estas políticas afectan el acceso a una vivienda adecuada y las condiciones de desarrollo en las áreas indígenas.

Finalmente, se concluye con un análisis crítico que reflexiona sobre las contradicciones y desafíos identificados durante la investigación, destacando las implicaciones para las políticas públicas y las estrategias de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas.

Gobiernos locales indígenas

El Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece la obligación del Estado de asegurarse de que existan instituciones y/o mecanismos adecuados para administrar los programas que afecten a la población, así como de establecer los medios para el pleno desarrollo de estas instituciones y mecanismos (OIT 1989, art. 6 y 33).

En esa línea, la Declaración de los Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas indica que:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Naciones Unidas 2008, art. 29)

La Ley Indígena N.º 6172 señala que “Las comunidades indígenas tienen plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones de toda clase. No son entidades estatales” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 1977, art. 2) y que

Las reservas¹ serán regidas por los indígenas en sus estructuras comunitarias tradicionales o de las leyes de la República que los rijan, bajo la coordinación y asesoría de CONAI. La población de cada una de las reservas constituye una sola comunidad, administrada por un Consejo directivo representante de toda la población; del consejo principal dependerán comités auxiliares si la extensión geográfica lo amerita (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 1977, art. 4).

A partir de lo anterior, queda claro que los pueblos indígenas tienen características particulares y que es obligación de los estados consultarles sobre asuntos que les conciernen y afecten. Sin embargo, debido a la necesidad de que existiera una figura que representara oficialmente a los territorios indígenas, el Estado costarricense impuso (de manera contradictoria al Convenio, pues no se les consultó a los pueblos indígenas), las ADII como representantes de cada uno de los territorios del país para que fungieran como gobiernos locales de estos.

De esta manera, el Reglamento a la Ley Indígena, establece que las Asociaciones de Desarrollo “una vez inscritas legalmente, representarán judicial y extra judicialmente a dichas Comunidades” (Poder Ejecutivo 1978, art.5). Asimismo, el Decreto Ejecutivo N.º 13568 indica que “Las Asociaciones de Desarrollo Integral tienen la representación legal de las Comunidades Indígenas y actúan como gobierno local de éstas” (Poder Ejecutivo 1982, art.1).

¿Qué funciones tienen y cómo se organizan las ADII?

En primer lugar, cabe destacar que la legislación no hace mayor distinción en cuanto a las ADII y las asociaciones de desarrollo regulares, sino que establece las mismas características y funciones para todas. En la Tabla 1 e indican las finalidades de las asociaciones de desarrollo según el artículo 58 del Reglamento a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad N.º 3859:

Tabla 1. Finalidades de las asociaciones de desarrollo

Finalidades
a) Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad.
b) Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva.
c) Realizar proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria dentro de una estrategia de desarrollo socioeconómico y cultural.
d) Llevar a cabo procesos de planificación comunitaria con una amplia participación de los vecinos en todas sus etapas.

¹ A pesar de que en la Ley se les denomine reservas, muchas personas indígenas no se identifican con ese término, por lo que para efectos de este escrito se utilizará “territorios”, a excepción de los nombres propios de las ADII o extractos textuales de la Ley. Además, en la resolución 1786-93 de la Sala Constitucional de Costa Rica, se estableció la necesidad de utilizar "territorio" en lugar de "reserva".

-
- e) Promover el desarrollo de proyectos económicos y sociales, que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos, por medio del fomento de empresas productivas a nivel comunitario.
 - f) Participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos en la comunidad.
 - g) Promover la participación de la población en organizaciones apropiadas para el desarrollo, tales como cooperativas, corporaciones, grupos juveniles, asociaciones cívicas y culturales, mutuales, fundaciones y otras de servicio a la comunidad; y
 - h) Las demás que les asignen la Ley, el Reglamento y sus propios estatutos.
-

Fuente: Poder Ejecutivo (1998)

El hecho de que la ley no haga distinción en relación con las asociaciones de desarrollo indígena genera complejidades, puesto que, al fungir como gobiernos locales, las ADII adquieren muchas más responsabilidades que las asociaciones regulares y deben realizar adaptaciones de acuerdo con sus propios contextos y territorios.

La licenciada Karla Rivas, abogada del Departamento de Asuntos Jurídicos de CONAI, explica que las funciones específicas de las ADII no se encuentran escritas ni establecidas en ninguna otra normativa como la mayoría de las instituciones u organizaciones, sino que muchas de estas han surgido (no de manera escrita) a partir de votos de la Sala Constitucional o de lo que instituciones públicas han necesitado para algún proceso (Rivas, 2023, c.p.).

En esa línea, de acuerdo con David Loría y Juan Figueroa, ambos promotores sociales de la CONAI y antiguos miembros de ADI indígenas, algunas otras funciones que las ADII asumen son:

- Habilitación y mantenimiento de caminos y construcción de puentes.
- Subsidios socioeconómicos a familias en condiciones de vulnerabilidad social.
- Gestión de proyectos ante ONGs internacionales.
- Reconocimiento de personas indígenas.
- Gestionar ante el Estado las necesidades propias del territorio y velar por las demandas de las comunidades de cada territorio indígena.
- Búsqueda de recursos económicos.
- Intermediación entre las instituciones públicas y las personas indígenas, como en casos de interpretaciones al idioma materno o apoyo en las áreas judiciales y de salud.
- Provisión de subsidios para viáticos cuando la población se deba trasladar fuera del territorio indígena por situaciones de salud.
- Apoyo en actividades culturales.
- Coordinación con instituciones nacionales e internacionales (Loría, 2023, c.p.) y (Figueroa, 2023, c.p.).

Ahora bien, en cuanto a la organización interna de las ADII, el Reglamento a la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad N.º 3859, señala en su artículo 28 que los órganos mínimos que las integran son: a) la asamblea general, b) la junta directiva, c) la fiscalía y d) la secretaría ejecutiva.

En cuanto a los recursos económicos con los que cuentan las ADII, Juan Figueroa

indica que estas reciben un porcentaje brindado por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) de un 2% anual, dicho monto es distribuido por las ADII según las demandas de las comunidades de dicho territorio indígena (Figueroa, 2023, c.p.). Esto se encuentra establecido en la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad N.º 3859, misma que señala que:

(...) El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 1967, art.19).

Además de esto, las ADII reciben un pago a través del Programa Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Este programa es un reconocimiento financiero del Estado a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) “a los (las) propietarios(as) y poseedores(as) de bosque y plantaciones forestales por los servicios ambientales que éstos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente” (FONAFIFO, s.f.).

En suma, David Loría señala que este reconocimiento financiero varía según territorio, ya que este es por hectáreas, es decir, por la extensión que posea dicho territorio en donde se cuida y se preserva el medio ambiente, asimismo, no se debe talar esa zona y no se debe permitir la cacería furtiva² (Loría, 2023, c.p.).

En esta línea, la licenciada Daniela Valverde, jefa del Departamento de Gestión Social de la CONAI, explica que, a diferencia de las municipalidades, que funcionan con impuestos pero que además se les brinda un presupuesto seguro y constante por parte del Estado, las ADII no tienen esa misma solidez económica y, por tanto, sus proyectos y responsabilidades se vuelven mucho más complejas (Valverde, 2023, c.p.). Esto representa una contradicción, puesto que a pesar de que se les asignan responsabilidades como si fungieran como un gobierno local, no se les da el apoyo económico necesario para cumplir con éstas de manera óptima.

El ingreso económico resulta relativo según sea el territorio indígena y el acceso a bosque que posean, expresa David Loría. Por esto, las ADII deben buscar otros recursos económicos de forma externa, con embajadas de otros países, organizaciones no gubernamentales internacionales que realizan donaciones, con organizaciones a través de proyectos específicos, programas de la ONU, fondos de ACICAFOC³ provenientes de Alemania, entre otros (Loría, 2023, c.p.).

² Cacería ilegal.

³ Facilitador de procesos que permiten el acceso, uso y manejo responsable de los recursos naturales y así contribuir con el desarrollo socio-productivo de los pueblos indígenas y comunidades locales. (Organizaciones de apoyo a pueblos indígenas y comunidades en Centroamérica, 2023, párr.1).

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica (2013-2030), cuyo ente rector es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), nace como respuesta a un crecimiento urbano espontáneo y la falta de planificación en el Valle Central. Factores como la migración y la escasez de terrenos económicos complicaron el acceso a viviendas para la población en condiciones de vulnerabilidad, lo cual impulsó la creación de asentamientos informales (MIVAH, 2014).

Esta política busca responder diversas manifestaciones de la cuestión social, tales como la pobreza, la vulnerabilidad, las condiciones de riesgo y la exclusión social a nivel nacional. Dentro de los objetivos de la política se encuentran establecer el Sistema Nacional del Hábitat Humano, disminuir el déficit de viviendas, planificar espacios adaptables al cambio climático y fortalecer el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) para ampliar la disponibilidad de viviendas. Esta política abarca dentro de sus líneas estratégicas acciones de renovación urbana, desarrollo rural y mejoramiento de barrios, con la colaboración de instituciones como el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), entes financieros y gobiernos locales (MIVAH, 2014).

Además, en cuanto a la pertinencia cultural, todavía se necesitan mayores esfuerzos institucionales para su integración en las viviendas indígenas. Comprendiendo a esta como el diseño o adaptación de los servicios públicos basados en el enfoque intercultural, cuyo fin es satisfacer las necesidades de las personas y garantizar su calidad de vida. El Ministerio de Cultura de Perú (2016, 35) indica que esta “puede incluso condicionar el uso de los servicios públicos, sobre todo, en poblaciones indígenas y en zonas rurales que cuentan con saberes y prácticas del saber hacer distintas a las que el Estado propone a través de los servicios públicos que ofrece”. No obstante, al realizar una lectura crítica se observa una cierta falta de claridad en su construcción, dado que esta se aborda de manera algo restringida.

En la política se incorporan elementos que han cobrado una creciente relevancia en los últimos años. Entre estos aspectos destacan la sostenibilidad ambiental, el cambio climático y la seguridad ciudadana a largo plazo. En este contexto, diversos actores desempeñan roles específicos, ejerciendo responsabilidades que respaldan y guían las acciones relacionadas con los mencionados temas.

Es fundamental conocer acerca de las responsabilidades que la política asigna tanto a las municipalidades como a las ADII en lo que respecta al ordenamiento territorial y la vivienda. Esto les proporciona la capacidad de dirigir sus acciones de conformidad con lo estipulado en dicha política. A continuación, la Tabla 2 detalla las funciones de ambas instancias.

Tabla 2. Responsabilidades asignadas

Municipalidades	ADI Indígenas
-Punto focal y enlace local. -Representación de las comunidades. -Planificación de necesidades y manejo de recursos locales.	-Representación y coordinación de comunidades indígenas.

-Ordenamiento territorial y Planificación Urbana cantonal. -Servicios locales (agua, recolección de basura, red pluvial, zonas públicas).	
--	--

Fuente: MIVAH (2014).

A las municipalidades se les asigna una serie de labores en el marco de la política, mientras que a las ADII únicamente y de manera muy general, se señala que poseen la representación y coordinación de sus territorios. No les asigna responsabilidades específicas y claras, lo cual puede generar limitaciones o desafíos a la hora de ejecutar sus roles.

Aparte de las responsabilidades asignadas en la política a las ADII, el BANHVI (2019) señala que las “Asociaciones de Desarrollo Indígena son las encargadas de certificar la condición de indígena de los solicitantes y de que son residentes del territorio”.

Bonos de vivienda indígena

Según el BANHVI, el Bono Familiar de Vivienda es una donación que el Estado, en forma solidaria, otorga a las familias que cumplen con las condiciones establecidas por Ley para obtener este beneficio. De acuerdo con el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, las personas indígenas del país han sido y continúan siendo vulnerabilizadas, ya que cotidianamente enfrentan manifestaciones de la cuestión social, muchas de ellas relacionadas con limitaciones en el acceso o calidad de los servicios públicos:

los pueblos indígenas se ubican en los rangos de pobreza más elevados, en las áreas con menos presencia de servicios públicos, con dificultades de acceso y con sus mejores tierras y recursos naturales ocupados ilegalmente por no indígenas, entre otros factores de carácter estructural (2019, 90).

En el caso particular de la vivienda indígena, el MIVAH (2014) indica que, en la presente política se ha venido impulsando la participación de las personas indígenas en cuanto a los diseños y procesos de intervención integral basados en pertinencia cultural, social, ambiental y económica.

En la política se menciona que “el Estado fortalecerá los procedimientos de coordinación interinstitucional e intersectorial, en la atención de los asentamientos humanos de los Pueblos Indígenas, contemplando su derecho de participación y consulta.” (MIVAH 2014, 64).

Por ende, respecto al lineamiento anterior, establece planes estratégicos que buscan brindar un servicio con pertinencia cultural en donde se incluya a los pueblos indígenas. Estos planes se orientan en lo siguiente:

- Fortalecimiento de la coordinación y la participación en los procesos de planificación, gestión y evaluación de las intervenciones en los asentamientos humanos, localizados en los territorios indígenas.
- Establecimiento de mejores prácticas constructivas, sociales y culturales, con criterios y estándares de calidad, en los procesos de selección, asignación, inversión y satisfacción del Bono Familiar de Vivienda otorgado a población indígena. (MIVAH 2014, 64).

El Convenio No. 169 establece la vivienda como un derecho fundamental y enfatiza la participación activa de las personas indígenas en el proceso:

- **-Artículo 21 Inciso 1.** Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social (OIT, 1989).
- **Artículo 23** Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (OIT, 1989).

¿Cuál es el proceso para solicitar un bono de vivienda indígena?

De acuerdo con David Loría, el procedimiento que las personas deben seguir para solicitar un bono de vivienda comienza con la gestión de los trámites necesarios, que se solicita a través de las ADII, quienes tienen el papel de mediar durante el proceso, asimismo, de acuerdo con ciertos parámetros internos, deciden si la persona califica o no para la solicitud de un bono de vivienda. Posteriormente, se le solicita información del núcleo familiar para que desde la junta directiva de las ADII puedan completar los formularios (Loría, 2023, c.p.).

Una vez firmados estos documentos, se presentan a la entidad financiera para que se encargue de la tramitología ante el BANHVI. Cabe señalar, que los bonos de vivienda indígena son colectivos, es decir, deben llenar una lista con las personas solicitantes y el tamaño de estas listas dependen de las ADII, ya que pueden ir desde 5 solicitudes hasta las 100 (Loría, 2023, c.p.).

Una vez aprobados los bonos de vivienda, la junta directiva asume la responsabilidad de coordinar el proceso con las constructoras. Lo anterior según David Loría, garantiza la calidad de los materiales, especialmente en este territorio, donde las condiciones climáticas pueden afectar las viviendas en menos de 3 años si no se tienen en cuenta adecuadamente (Loría, 2023, c.p.).

De acuerdo con Juan Figueroa, las personas que buscan obtener los bonos de vivienda indígena tienen la opción de expresar su preferencia por una empresa constructora específica a las ADII. Asimismo, es importante mencionar que muchas de las ADII ya cuentan con acuerdos y colaboraciones establecidas con diversas compañías constructoras (Figueroa, 2023, c.p.). Ahora bien, el BANVHI (2023) indica que los

documentos necesarios para obtener el bono de vivienda en territorios indígenas se encuentran en las Figura 1A. y Figura 1B.



Figura 1A. Documentos para solicitar el bono de vivienda en territorios indígenas.

Fuente: BANVHI (2023).

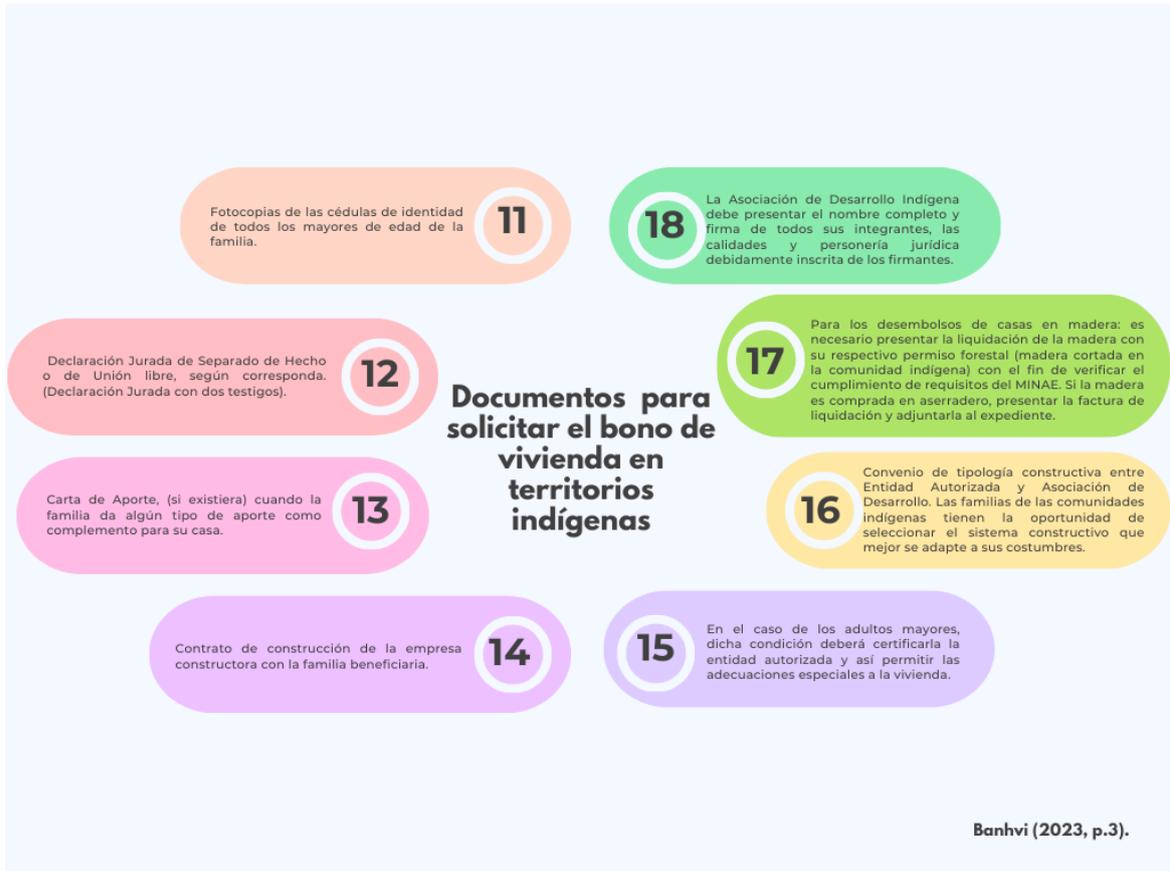


Figura 1B. Documentos para solicitar el bono de vivienda en territorios indígenas.

Fuente: BANVHI (2023).

En esa línea, la licenciada Karla Rivas, indica que, como los territorios indígenas tienen la característica de la propiedad colectiva, los reglamentos especifican que los bonos se otorgan únicamente dentro de los límites del territorio. Es decir, para tener la posibilidad de solicitar el bono de vivienda indígena, la persona debe residir dentro del territorio. No obstante, en algunas ocasiones han existido problemas debido a la demarcación del territorio, ya que la delimitación se realizó por medio de decretos ejecutivos y algunos terrenos indígenas quedaron por fuera de esta demarcación. En consecuencia, si una persona vive fuera de estos límites, aun siendo indígena, no tiene acceso al mencionado bono, y si deseara realizar el proceso para la solicitud de uno, se registraría por las mismas condiciones que aplican al resto del país (Rivas, 2023, c.p.).

Por último, según expresa Virginio Morales, integrante de Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Talamanca (Bribri), ubicada en la provincia de Limón en el cantón de Talamanca, algunas de las personas del territorio no pueden ser beneficiarias del bono de vivienda, debido a las condiciones geográficas en la comunidad en la que viven, ya que el transporte de materiales se vuelve complejo y las empresas constructoras enfrentan dificultades para llegar a esas ubicaciones (Morales, 2023, c.p.), resultando esto en un acto de discriminación para estas personas y sus familias.

¿Qué opinan las personas indígenas sobre los bonos?

La información que se presenta a continuación ofrece una mirada puntual sobre las opiniones de algunas personas del pueblo indígena Bribri en relación con los bonos de vivienda, centrando el análisis en las experiencias vividas en el territorio de Talamanca Bribri, en el cantón de Talamanca, provincia de Limón. Esta perspectiva ha sido reconstruida a partir de entrevistas realizadas a seis (6) personas beneficiarias de los bonos de vivienda en comunidades indígenas, incluyendo a un promotor social de CONAI. Las entrevistas se realizaron de forma anónima a solicitud de las personas beneficiarias. El objetivo principal de estas entrevistas radicaba en determinar si las personas indígenas perciben que los beneficios otorgados por esta política son congruentes con sus cosmovisiones y tradiciones.

En términos generales, las personas beneficiarias reportan que el proceso de adquisición de vivienda tiene una duración promedio de aproximadamente tres años. En la mayoría de los casos, estas personas gestionan todo el proceso a través de las ADII, que brindan apoyo integral en la coordinación con el BANHVI y otros procedimientos relacionados con la solicitud.

La mayoría de las personas indicaron que han tenido que hacer adaptaciones en la vivienda, tales como trasladar la cocina al exterior y convertirla en un espacio más amplio y accesible, utilizando el espacio dentro de la vivienda como otro cuarto e incluso como sala de estar. Asimismo, algunas personas señalaron que optaron por trasladar su servicio sanitario aparte de la vivienda, ya que lo consideran más higiénico y acorde con sus costumbres culturales.

Otros de los aspectos mencionados, es su preferencia sobre la construcción de la vivienda de madera, ya que esta es más fresca y grande que una casa construida con prefabricado. No obstante, en algunos casos no se les consultó de qué material preferían la vivienda e incluso sólo había un diseño, por ende, no podían elegir el de su preferencia.

Ante esto, expresaron que en su momento solicitaron el cambio de distribución de la vivienda, sin embargo, nunca se realizó ningún cambio. Este hecho evidencia que, a pesar de que la política enfatiza la importancia de la consulta a las personas indígenas, no refleja de manera efectiva las necesidades reales de los territorios.

Incluso, David Loría, señala que se han llevado a cabo reuniones con la Junta Directiva del BANHVI con el fin de plantear las necesidades reales de las viviendas indígenas. No obstante, estas propuestas son rechazadas debido a la existencia de normativas de construcción que deben ser seguidas. Por esta razón, desde las ADII se dialoga con empresas constructoras para buscar alternativas que cumplan con los requisitos en la normativa y que se adapten al territorio, sin embargo, sigue siendo un desafío. En suma, agrega que las viviendas con pertinencia cultural son las casas cónicas, esta tiene su techo construido con hoja de suita y sus paredes con hojas de caña brava (Loría, 2023, c.p.).

Finalmente, cabe resaltar que esta política lleva en funcionamiento 10 años y al conocer las experiencias de personas indígenas, resulta evidente que se convierte en un elemento crucial para evaluar su pertinencia cultural. No es suficiente afirmar que se logra esta pertinencia si los pueblos indígenas no se sienten vinculados con el resultado de los

bonos de vivienda, lo cual genera un grado de insatisfacción y gastos económicos por las modificaciones que deben realizar.

¿Qué está haciendo CONAI ante esta situación de los bonos de vivienda indígena?

Desde el año 2022, la CONAI ha estado realizando un diagnóstico de vivienda con los diferentes pueblos indígenas del país. Esto ha sido un esfuerzo interdisciplinario *ad honórem* conformado por personas profesionales en trabajo social, planificación, arquitectura, sociología y comunicación Audiovisual de la CONAI, MIVAH y un equipo voluntario.

No obstante, al no contar con presupuesto estatal y ser realizado de manera *ad honórem* por parte de las personas profesionales, el proceso se ralentiza y complejiza; y, así, se vuelve a subrayar la falta de prioridad que el Estado otorga a los temas relacionados con los pueblos indígenas.

Hasta la fecha, el equipo de trabajo se ha podido desplazar a 11 territorios indígenas, realizando entrevistas semiestructuradas que les permite la obtención de información de forma amplia y detallada sobre la vivienda indígena, abarcando las características, la distribución, aspectos culturales y los que deben ser considerados para la construcción de la vivienda.

Asimismo, los talleres socioeducativos ejecutados posibilitaron la recuperación de elementos significativos con las percepciones de las personas indígenas acerca del tema de vivienda, a través de sus experiencias, sentires, puntos de vista y cosmovisiones. La observación no participante de los espacios físicos de vivienda fue importante, debido a que permite obtener información con datos objetivos y sin sesgos, ya que posibilita la captura precisa de las características de las viviendas indígenas mediante datos concretos.

Por último, Darce et al. (2022) obtuvieron con la participación de 10 personas indígenas en diferentes entrevistas y talleres socioeducativos ejecutados en el territorio indígena de Salitre ubicado en la provincia de Puntarenas en el cantón de Buenos Aires (este territorio pertenece al pueblo indígena Bribri) la siguiente información. Algunos aspectos positivos de los bonos de vivienda indígena son:

- Poseen acceso a servicios básicos.
- Algunas familias señalan que se han adaptado a los bonos de vivienda prefabricados.

Mientras que, entre los aspectos negativos de los bonos de vivienda indígena destacan:

- No se les ha consultado sobre el estado de la vivienda.
- La cantidad de dormitorios son pocos para la cantidad de personas de la familia.
- No se da un cumplimiento de la Ley 7600 en los bonos de vivienda indígena.
- Los bonos de vivienda construidos con materiales prefabricados no les gustan del todo, pero los aceptan porque señalan que no tienen otra opción.

La información recopilada en este proceso participativo contribuye y refuerza las percepciones de las personas indígenas respecto a los bonos de vivienda que se les ha dado en alguno de los territorios indígenas del pueblo Bribri. Es por ello por lo que, este diagnóstico posee como finalidad construir una propuesta diferenciada por cada uno de los 24 territorios indígenas del país, en donde se tome en consideración sus cosmovisiones, sus culturas, las características de la vivienda, los materiales de

construcción, la distribución de ésta, entre otros aspectos importantes. Para efectos de la presente investigación, se usan datos únicamente de territorios pertenecientes al pueblo Bribri.

Reflexiones

Tomando en consideración todo lo desarrollado anteriormente, se puede afirmar que las ADII enfrentan distintos desafíos cotidianamente. La mayoría de estos, provenientes de las contradicciones que se generan a partir de que el Estado las impusiera como representantes de los territorios indígenas sin antes haberles consultado. A continuación, se exponen las principales reflexiones en función de esto.

Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena como figura impuesta

Como se mencionó anteriormente, el que se haya asignado a las ADII como representantes de los territorios indígenas incumple completamente con el derecho a consulta que establece la Declaración de las Naciones Unidas y el Convenio No. 169, el cual también señala que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (OIT 1989, Art. 6).

Esta decisión del Estado es tomada, debido a la necesidad de una figura que representara a la población legalmente; sin embargo, Daniela Valverde señala que hay varios territorios que ya tenían sus propias figuras o maneras de organizarse, como el Consejo de Mayores, el Grupo de Mujeres, o el Cacique (Valverde, 2023, c.p.), por lo que de haberse realizado el debido proceso y haber consultado a los pueblos indígenas, probablemente estas figuras hubieran podido tomarse como esa representación legal.

De la misma manera, Gutiérrez y Moya, indican que las ADII “como estructura de representación de las comunidades indígenas, se encuentran presentes en todos los territorios en la nación, por tanto, no contempla, necesariamente, las particularidades culturales de los pueblos indígenas ni las formas de organización que han sido utilizadas” (2018, 180).

Debido a esto, Vargas y Figueroa, explican que hay personas o territorios indígenas que no se sienten representadas por las ADII y las consideran ajenas, debido a que no representan una costumbre territorial de su cosmovisión:

A pesar de que el Estado ha promovido las ADI como figuras legítimas en los territorios indígenas, lo cierto es que para nuestros pueblos esta es una forma de organización impuesta, creada por el Estado para dirigir, manejar y manipular los territorios indígenas. En repetidas ocasiones ha violentado nuestra autonomía y no coincide con nuestras tradiciones y cosmovisión (Semanao Universidad 26 de abril de 2022).

Asimismo, en la Declaración final del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica, se indica su preocupación por la falta de representatividad de las ADII:

Recibí reiteradas alegaciones de que las ADIs, al tratarse de instituciones estatales impuestas, no son idóneas para garantizar la representación de las comunidades de los pueblos indígenas, que se rigen por su sistema propio de gobierno, llevando a una debilitación de las estructuras tradicionales de representatividad, particularmente en el sur del país (Naciones Unidas, 2021).

Aunado a la falta de representatividad, Cindy Vargas y Heylin Figueroa, también indican que desde las ADII se ha dado pie a la corrupción y a la acumulación de poder de personas y familias que no son indígenas. Las autoras manifiestan:

Las ADI en territorios indígenas, al tener la administración de las tierras, pueden realizar traspasos, ventas, inscribir tierras a nombre de personas no indígenas e incluso certificar como poseedores de buena fe a quienes no lo han sido. En Térraba la ADI ha comprado fincas a personas que no son poseedoras de buena fe con dinero de Pagos de Servicios Ambientales, ha impulsado al Ministerio de la Vivienda, al AyA, al MEP, al mismo DINADECO y a la CCSS a invertir recursos en personas a las que había que expropiar. Por ejemplo, en tierra que ha sido pagada por instituciones, la ADI permite que personas terratenientes que ya han recibido su pago sigan haciendo uso de la tierra para sus actividades extensivas (Semanao Universidad, 26 de abril de 2022).

Asimismo, explican que en algunas ADII hay personas que, debido a intereses personales, bloquean los apoyos a personas de sus territorios, por ejemplo, no tramitando bonos de vivienda a familias que lo necesitan. En el caso específico de Térraba, indican que la Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena de Térraba de Buenos Aires “ha dictado de manera arbitraria quiénes pueden afiliarse a la ADI, excluyendo a las personas indígenas que se oponen a sus intereses” (Semanao Universidad, 26 de abril de 2022).

A partir de todo esto, se vuelve más compleja la situación en relación con las ADII, puesto que además de no representar a gran parte de la población, se dan casos de corrupción que perjudican gravemente a las personas y familias indígenas del territorio. Y es debido a esto, que muchas personas reclaman su derecho al reconocimiento de sus propias estructuras tradicionales de gobernanza.

Sin embargo, es necesario indicar también, que existen algunos otros territorios en los que las ADII se encuentran organizadas y una parte de los pueblos indígenas sí se siente representada por ellas, por lo que esta visión de las asociaciones depende de cada territorio, su población y sus características específicas.

Más contradicciones y vacíos

Chacón (2005), señala que la defensa de los derechos indígenas en Costa Rica abarca temas clave como la protección territorial, la reivindicación cultural, la lucha contra la discriminación y la exigencia de procesos de consulta previa. Este desafío, que

ha sido constante a lo largo de los años, aún continúa. El establecimiento de las ADII no solo irrespetó el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, sino que con su creación surgen contradicciones que diariamente les afectan.

La principal, es que a las ADII se les asigna el poder y la responsabilidad de actuar como gobierno local, pero no se les brinda el apoyo ni los medios que se requieren para realizarlo de manera óptima. Cabe señalar, además, que, en algunos casos, la figura de las ADII ha alcanzado cierta aceptación y representatividad en el territorio indígena, lo cual podría considerarse una forma de apropiación cultural de este sistema organizativo externo en beneficio de aquellos territorios indígenas que han logrado integrarlo a favor de sus intereses. Esto no quita las contradicciones mencionadas; al contrario, las resalta y las hace aún más evidentes.

Además de los vacíos que se indicaron anteriormente sobre la falta de especificidad en sus funciones, el Estado no las prepara ni las capacita para este nivel de responsabilidades. Lo anterior, de acuerdo con la licenciada Karla Rivas, “crea un cierto choque en que el Estado me pide, pero no me da”, lo que ocasiona que se den muchas vulneraciones en cuanto a derechos humanos de la población (Rivas, 2023, c.p.).

En esa línea, Daniela Valverde explica que para que una persona se postule para ser miembro de una ADII, no se le pide ninguna serie de requisitos, ni se le capacita cuando ya está en el puesto, lo que ocasiona que muchas veces las personas no sepan sus funciones o lo que tienen que hacer. Esto produce una situación compleja y contradictoria, en la que a las ADII se les asigna grandes responsabilidades, pero el Estado no les brinda las herramientas necesarias para que puedan ejecutarlas de la mejor manera, lo cual tiene impacto sobre el desarrollo y la garantía de derechos dentro de los territorios (Valverde, 2023, c.p.).

En cuanto a los recursos económicos, David Loría señala que el presupuesto con el que cuentan las ADII no alcanza para las demandas existentes, y al casi no haber inversión estatal, se retrasan los proyectos en los territorios indígenas (Loría, 2023, c.p.). Esto hace preguntarse, ¿cómo se les asignan tantas responsabilidades a las ADII, sin darles los recursos económicos necesarios? Lo anterior toma en cuenta en consideración que los territorios indígenas tienen particularidades específicas que generan otros gastos. Por ejemplo, deben realizar una asamblea general cada año y una cada dos para elegir a la junta directiva a la que deben asistir las personas afiliadas a la ADII, y en el caso de territorios indígenas extensos, las personas deben quedarse durante varios días y eso genera costos económicos que limitan la participación en las asambleas generales (Loría, 2023, c.p.).

Resulta contradictorio que a una ADII se le asignen tantas responsabilidades similares a una municipalidad, cuando ambas cuentan con presupuestos tan diferentes. De acuerdo con Hidalgo para el año 2019, solamente el salario del alcalde de Talamanca (cantón con varios territorios indígenas) era de 6.254.017 de colones mensuales (Amelia Rueda, 5 de septiembre de 2019), que es significativamente más de lo que se brinda desde el Estado anualmente a cada ADII.

Se vuelve clara la necesidad de que se contemple que lo que se pide de las ADII sea congruente con lo que se les da, ya sea recursos económicos, informativos o técnicos. Esto, retomando que en primer lugar estas no se tuvieron que haber creado de manera

impuesta, y que lo ideal sería que cada uno de los territorios pudiera elegir su propia figura representativa de acuerdo con sus características y cosmovisiones.

¿Qué tan real es la participación de los pueblos indígenas en estos temas?

A pesar de los esfuerzos realizados por algunas organizaciones e instancias estatales, aún falta para que los pueblos indígenas tengan una participación real en todos los asuntos que les afecten, tal y como se ha podido observar a lo largo del presente documento.

En cuanto a estos esfuerzos, se rescata el Decreto Ejecutivo N.º 40932, del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas realizado durante el gobierno de Luis Guillermo Solís. Este mecanismo tiene por objetivo:

Reglamentar la obligación del Poder Ejecutivo de consultar a los pueblos indígenas de forma libre, previa e informada, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas administrativas, proyectos de ley promovidos por el Poder Ejecutivo o proyectos privados, susceptibles de afectarles (Poder Ejecutivo 2018, art. 1).

Si bien, se reconoce que es un gran paso para el país contar con este mecanismo, de acuerdo con la licenciada Daniela Valverde, aunque se ha intentado utilizar en varias ocasiones, nunca se ha logrado llegar a finalizar ningún proceso de consulta (Valverde, 2023, c.p.). Esto refleja que lo necesario no es solo crear los mecanismos y las leyes, sino asegurarse de que de verdad el Estado y las instituciones las ejecuten en la realidad.

Por otra parte, a pesar de que no se puede generalizar, es importante destacar nuevamente que las seis personas indígenas entrevistadas del pueblo indígena Bribri que poseen bono de vivienda consideran que para la construcción de estas no se toma en cuenta su cosmovisión y tradiciones, y asegura que no se les consultó sobre sus preferencias. Esto resulta lo opuesto a lo que dicen los titulares de noticias y las páginas de las instituciones relacionadas a vivienda indígena, las cuales indican que durante todo el proceso se involucra y consulta a la población. Ejemplo de esto, es la nota del BANVHI (2017) titulada “Viviendas conforme a sus costumbres, materiales y clima”, la cual expresa que las viviendas que se construyeron en territorios indígenas financiadas con el Bono Familiar de Vivienda responden a las tradiciones ancestrales de los pueblos.

De las incongruencias encontradas entre lo que expresa la población y lo que plantean las instituciones, sería importante investigar qué comprenden las organizaciones por consulta, porque al menos de las respuestas obtenidas en esta investigación, se evidencia que las personas entrevistadas no consideran que verdaderamente se les pregunte y tome en cuenta, y así, obtener una muestra más representativa de la opinión de los pueblos.

Claramente cada territorio tiene sus particularidades y cosmovisiones y, además de esto, cada familia y persona indígena tiene sus preferencias y gustos, por lo que no todas van a estar de acuerdo con lo mismo. Sin embargo, es importante escuchar verdaderamente a la población y obtener una muestra representativa de su opinión. Como ya se ha establecido, es responsabilidad del Estado y de la institucionalidad pública

consultar a los pueblos indígenas y garantizar los mecanismos para cumplir de manera adecuada con el Decreto 40932.

Para finalizar, a pesar de los esfuerzos que se han realizado para que la población tenga una verdadera participación, no se puede olvidar ni dejar de lado el rezago histórico y estructural en el que se han encontrado los pueblos y territorios indígenas a lo largo del tiempo, el cual sigue repercutiendo en la actualidad. Por esto, es necesario que se continúen promoviendo los espacios de escucha a la población, así como que se garantice su derecho a la autodeterminación, tal y como lo establecen el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras normativas nacionales e internacionales.

Contribución de las personas autoras: Ambas autoras declaramos que la investigación fue desarrollada de manera equitativa por las dos.

Apoyo financiero: Esta investigación no recibió financiamiento de ninguna entidad.

Referencias

- Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana. 2023. «*Organizaciones de apoyo a pueblos indígenas y comunidades en Centroamérica*», acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.acicafoc.org/>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1967. «N.º 3859: Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)». [Con vigencia desde el 07 de abril de 1967].
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1977. «N.º 6172: Ley Indígena». [Con vigencia desde el 29 de noviembre de 1977].
- BANVHI (Banco Hipotecario de la Vivienda). 2017. «Viviendas conforme a sus costumbres, materiales y clima», acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.banhvi.fi.cr/publicaciones/memorias/memoria%202017/memoindigenas/>
- Chacón, Rubén. 2005. «El sistema jurídico indígena en Costa Rica: Una aproximación inicial», *Revista IIDH* (41): 119-149. <https://repositorio.iidh.ed.cr/bitstreams/aba5f475-e0ec-45b7-8e9b-00be4e5127a2/download>
- 2019. «Familias indígenas pueden tramitar bonos de vivienda en todos los territorios del país», acceso el 12 de noviembre de 2023, https://www.banhvi.fi.cr/sala_prensa/comunicados/2019/13ViviendaIndigena.pdf
- 2023. «Requisitos para familias de territorios indígenas», acceso el 12 de noviembre de 2023, https://www.banhvi.fi.cr/bono/programas_especiales/Familias_indigenas.aspx
- Naciones Unidas. 2008. «Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas». [Con vigencia desde el 13 de septiembre de 2007].
- Naciones Unidas. 2021. «*Declaración final del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Francisco Calí Tzay al concluir su*

- visita a Costa Rica*», acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.ohchr.org/es/statements/2021/12/end-mission-statement-united-nations-special-rapporteur-rights-indigenous>
- Darce, Esteban, Daniela Valverde, Alejandro Vallejo y Kelly Pachecho. 2022a. «Informe Participativo Territorio Salitre». Manuscrito inédito, última modificación el 26 de abril. Archivo Microsoft Word.
- FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal). s.f. «*Pago de Servicios Ambientales*», acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.fonafifo.go.cr/es/servicios/pago-de-servicios-ambientales/>
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. 2019. «*El Mundo Indígena 2019*». <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/317-libros/3334-el-mundo-indigena-2019-descargarlo.html>
- Gutiérrez, Juan y César Moya. 2018. «*Pueblos indígenas y Estado costarricense: disputa de derechos y control territorial*». *Rev. Rupturas* 8(2): 169-192.
- Hidalgo, Kristin. 2019. «Once alcaldes ganan más salario que el presidente de la República», *Amelia Rueda*, 5 de septiembre, <https://ameliarueda.com/nota/once-alcaldes-ganan-salario-presidente-republica>
- Ministerio de Cultura. 2016. *Buenas Prácticas Interculturales en la Gestión Pública*. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Libro-BPI-2014-2015.pdf>
- MIVAH (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos). 2014. Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su Plan de Acción. https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. «Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales». [Con vigencia desde el 27 de junio de 1989].
- Poder Ejecutivo. 1978. «N.º 8487: Reglamento a la Ley Indígena». [Con vigencia desde el 10 de mayo de 1978].
- Poder Ejecutivo. 1982. «N.º 13568: Representación legal de las Comunidades Indígenas por las Asociaciones Desarrollo y como Gobierno Local». [Con vigencia desde el 17 de mayo de 1982]-
- Poder Ejecutivo. 1998. «N.º 25409: Reglamento a la Ley N.º 3859 Ley sobre Desarrollo de la Comunidad». [Con vigencia desde el 21 de mayo de 1998].
- Poder Ejecutivo. 2018. «N.º 40932: Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas». [Con vigencia desde el 05 de abril de 2008].
- Vargas, Cindy. y Heylin Figueroa. 2022. «ADIs en Térraba y Salitre: figura ilegítima administra tierras indígenas», *Semanario Universidad*, 26 de abril, <https://semanariouniversidad.com/opinion/adis-en-terraba-y-salitre-figura-ilegitima-administra-tierras-indigenas/>