

# Lo técnico, el conocimiento, la legitimación y el lenguaje en la participación en la construcción colectiva del ordenamiento

Págs. 29-34

Grupo de Investigación: Prospectiva Urbano Territorial  
Línea de investigación: Ciudades competitivas  
Edwin Castellanos\*, Tadeo Sanabria\*\*

Recibido: junio 18 de 2013 Aceptado: agosto 26 de 2013

## RESUMEN

El documento a partir de un juicioso análisis de la normatividad asociada a la participación de las comunidades indígenas en el ordenamiento del territorio, señala el alcance del Consejo Territorial de Planeación como espacio de deliberación y concertación en lo local y propone algunas condiciones para incorporar a estas minorías. El producto de esta investigación a partir de la entrevista en profundidad, pone de presente grandes limitaciones en la capacidad de uno de más importante de los mecanismos de participación para incorporar otras visiones del territorio y por tanto a la capacidad de los POT para ofrecer soluciones a las minorías.

**Palabras Clave:** Minorías indígenas, Mecanismos de participación, Consejo Territorial de planeación,

## ABSTRACT

The document from a judicious analysis of the regulations associated with the participation of indigenous communities in regional planning, said the scope of the Territorial Planning Council as a forum for discussion and agreement on the local conditions and proposes to incorporate these minorities. The product

of this research from in-depth interviews, this puts severe limitations on the ability of one of the most important mechanisms for participation to include other visions of the territory and therefore the ability to offer solutions to POT minorities.

**Key Words:** Native Minorities, Participative mechanisms, Territorial Planning Council.

## MATERIALES Y MÉTODO

Luego de la constitución Política de 1991, se configuró en el país un clima propicio para la reivindicación de los derechos de las minorías, con justa razón, toda una gran cantidad de comunidades afro-descendientes, grupos de género y diversas etnias, lograron ingresar poco a poco en los espacios de discusión y participación de las políticas públicas que incidían en sus comunidades, sus tradiciones y costumbres además de su territorio.

Fue una agitación política prolongada la que generó la Constitución de 1991, un ambiente de

- 
- \* Estudiante graduado de la especialización en Planeación Territorial, Facultad de Educación Permanente y Avanzada Universidad de América.
  - \*\* Investigador Universidad de América. Dirige el grupo de investigación Prospectiva Urbano Territorial. Tadeo.sanabria@investigadores.uamerica.edu.co

cambio y la reflexión profunda sobre la realidad de una integración social que se podría dar, fue la idea generalizada de que la realidad se cambiaría tan pronto se modificara la norma.

Aunque la realidad siempre ha ido primero que la norma, no es esta última la que se anticipa al fenómeno, sino que es el mismo fenómeno el que la genera. Lo curioso de la nueva constitución es que no solo reflejó un pensamiento de avanzada que en los ochenta lideraban muchos grupos independientes, sino que fue más allá: proponía una sociedad muy diferente y un modelo de Estado que se distanciaba del ya conocido.

Fue en este contexto en el que muchos grupos sociales y comunidades se movieron para dar realidad a lo propuesto en la nueva Constitución, pasar de un ambiente representativo a un sistema participativo haciendo no solo ciudadanos sino agentes del cambio a todos los individuos, organizaciones sociales, cívicas y comunitarias.

Sin embargo los nuevos tiempos traen consigo nuevas realidades que implican cambios en la manera de hacer efectivos los derechos. Sin lugar a dudas los fenómenos urbanos y los nuevos y cada vez más especializados escenarios de participación exigen ante todo conocimiento cada vez más preciso y hasta técnico para hacer efectivos los derechos de las minorías. Si bien la Constitución del 91 fue muy abierta en el sentido de garantizar la democracia participativa y generosa a la hora de establecer los mecanismos, no puede abarcar en detalle todas las normas y que en cada una (por ejemplo la ley de ordenamiento territorial 388) se den plenas garantías para la participación abierta.

Una política de participación ciudadana para la construcción social y colectiva del territorio debe tener un peso importante en la formulación, ejecución y seguimiento en cualquier política pública que pretenda incidir en el territorio, lo social, lo económico y lo cultural. Es precisamente a través de estos mecanismos como la

sociedad civil puede seguir de cerca la transformación positiva de su territorio y a la vez ser veedor de los procesos político-administrativos.

Por lo tanto cabe preguntarse: ¿En qué medida la formulación de un plan de ordenamiento territorial es un ejercicio de participación ciudadana?, ¿Será suficiente para la planeación solamente las miradas técnicas sobre el territorio? Y ¿Cómo hacer partícipes de la organización y planificación del territorio a grupos minoritarios que no tienen gran influencia dentro de las decisiones político-administrativas que les afectan?

Las acciones que emprende el Estado colombiano hacia la constitución de ciudades más planificadas y un territorio cada vez más ordenado que rompa con los esquemas tradicionales de propiedad privada vienen desde la formulación de la ley 9 de 1989 y se consolidan con la expedición de la ley 388 de 1997.

A partir de esta normatividad el Estado se hace un actor cada vez más influyente en las actuaciones urbanísticas y en la definición del papel del suelo en la sociedad. Sin embargo después de esta trayectoria en la que el Estado asume un papel cada vez más importante en la planificación de la sociedad a partir del suelo y la propiedad, se hace necesario volcar las miradas hacia la sociedad civil y ver cuáles han sido sus aportes en la planificación del territorio en el balance que se esperaría entre el Estado y la Sociedad Civil.

Sobre la segunda pregunta, se plantea que existe un escenario ampliamente tecnificado a la hora de formular los planes de ordenamiento. Y es el escenario que en estos momentos se impone (por las necesidades del Estado burocrático) ya que es el que garantiza una formulación adecuada a la norma legal y técnica, además de garantizar una aplicación eficiente de lo formulado.

El planteamiento de este escenario nos mueve en el sentido de analizar el papel que tienen, en especial, las minorías étnicas en la

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CIUDADES COMPETITIVAS

planeación del territorio. De una vez se hace necesario hacer una diferencia sustancial: una cosa es la planeación del territorio en los resguardos indígenas o en tierras colectivas de afro-descendientes, ya que estos son autónomos en la planificación de su propio territorio y otra muy distinta es la participación que estas minorías tengan en los municipios donde no tienen una influencia decisiva a la hora de planear el territorio.

¿Cómo hacer partícipes de la organización y planificación del territorio a grupos indígenas que no tienen gran influencia dentro de las decisiones político-administrativas que les afectan? Es esta última pregunta la que contiene la pregunta inicial con el caso concreto.

En el texto *“El territorio y su significado para los pueblos indígenas”* Gustavo Agreda (2006) afirma que existen diferencias epistemológicas y metodológicas entre las visiones sobre el territorio que tiene occidente y los pueblos indígenas del continente americano. En primer lugar para los pueblos indígenas, el territorio va mucho más allá de la concepción material de las cosas, tiene un significado ancestral y de vida, la relación cotidiana con el territorio está regida por la aplicación de valores, y esta concepción no es compatible con la regularización del territorio a través de fronteras, a través de la racionalización del espacio. Además la sociedad misma, instituciones, autoridades, fuerzas insurgentes, presionan constantemente la posesión de la tierra de los indígenas, obligándolos a adquirir a la fuerza hábitos que van en contra de los usos tradicionales de los espacios (cercas, viviendas de material, propiedad sobre animales, etc.).

Como conclusiones el autor menciona: primero una disponibilidad política mayor para que las administraciones incluyan los diferentes actores que conviven en el territorio, segundo hacer énfasis en los planes de ordenamiento territorial sobre las situaciones reales del país, tercero, si el ordenamiento se basa sobre los usos del suelo, se deben estimar no solo los grandes usos sino además los cultivos rotativos, los territo-

rios sagrados, etc., y por último la finalidad del ordenamiento territorial no debe ser tanto la planificación sino un instrumento de equidad territorial y planificación de uso sostenible del suelo.

Por otro lado Shane Greene (2006) hace referencia al hecho subjetivo y colectivo de ser indígena, y como hoy en día esa condición va más allá de la lucha entre la tradición y lo moderno, hoy el indígena y su comunidad están insertos en dinámicas socio-políticas que abren toda una serie de posibilidades de hacer valer sus derechos dentro de las dinámicas ciudadanas contemporáneas. Para los indígenas el hecho de ser partícipes de un contexto que permite confrontar, debatir y participar, los hace tener en cuenta los cambios en el Estado y sus relaciones con la Sociedad Civil, esto significa que la posición de ser indígenas debe ir acompañada de una *“estrategia consciente de acción política, cultural e histórica efectiva...”*. Además de hacerse visibles en un escenario político, cultural y mediático cada vez más diverso, la lucha por el reconocimiento va de la mano de formalizar la lucha que llevan desde hace siglos en contra de una sociedad que los ha dejado de lado y apartados de contribuir efectivamente, esto es que vaya mucho más allá de hacerse notar.

En rigor, a diferencia de la percepción occidental de las cosas, la visión indígena del territorio no considera únicamente lo físico geográfico, ni tampoco sólo los aspectos sociales inherentes a la vida sobre ese suelo; entre otras dimensiones incluye también lo histórico espiritual. Ejemplo de esa visión integral respecto del territorio es lo que destaca un líder Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta cuando afirma la imposibilidad de parcelar los aspectos físicos y espirituales del territorio; al referirse al saneamiento territorial afirma que:

*“Para ordenar el territorio, hay que ordenar el pensamiento. Lo que nosotros entendemos por ordenamiento territorial no es sólo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es mucho más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien sobre ese pedazo de tierra. O sea que el ordenamiento territorial tiene*

*dos partes: la espiritual, que se refiere al pensamiento, y la física, que se refiere a la tierra. Para nosotros, esas dos partes no se pueden separar, siempre están unidas, pues el territorio es uno solo". (Rey 2000)*

En el contexto de conflicto y de la necesidad de movilidad territorial, los indígenas así como otros grupos étnicos, están inmersos en un ambiente que los obliga a adaptarse rápidamente a otros territorios sin que esto signifique la pérdida de valores del ser indígena.

*Sentimientos como éstos contribuyen actualmente a la construcción cognitivo afectiva de las sociedades indígenas como transterritoriales o translocales y también a la constitución de una identidad indígena territorializada, que trascendiendo la comunidad indígena clásica se construye y reconstruye en una relación permanente o periódica con los lugares de origen. Esta identidad se retroalimenta con viajes y visitas, tanto propias como de parientes y vecinos, así como mediante la reedición en las ciudades de las celebraciones principales del lugar de origen y de otras prácticas socioculturales que, apelando al trabajo comunitario y a la reciprocidad, buscan resolver problemas cotidianos propios de las ciudades. Ello hace, por ejemplo, que hoy se postule incluso la noción de ciudades multiculturales en las que se reconozca no sólo la existencia de migrantes indígenas sino también el derecho que les asiste a los indígenas urbanos, originarios de otras comunidades y lugares y también a aquellos nacidos ya en la ciudad, de contar con una base mínima de derechos que garanticen su continuidad sociocultural y el respeto a su identidad como indígenas, incluso en el ámbito urbano. (García, 2003)*

En la tarea de entender desde diferentes ámbitos el papel que desempeña la sociedad civil en la construcción del Estado se pueden encontrar diversos tipos de acercamiento al problema, pero para este caso la mejor manera de abordar el fenómeno es a través de los postulados de Hegel, Marx y Weber.

Para Hegel (1997) entender las relaciones entre Estado y Sociedad Civil es estudiar la dia-

léctica entre el señor y el siervo; esta consiste en el desenvolvimiento de las diferencias, de los intereses y las particularidades a través del reconocimiento del otro y al final de la dialéctica se reconoce al señor como el ser para sí, la conciencia independiente, y al siervo como el ser para el otro, o la conciencia dependiente.

Marx parte esencialmente del legado filosófico de Hegel, por lo tanto es comprensible que para el marxismo el Estado sea la formalidad de la dominación de una clase sobre la otra ya que la clase dominante es como tal en la medida en que depende de la explotación de la clase trabajadora<sup>1</sup>.

Weber cambia un poco las posiciones anteriores al formular que el Estado es el máximo tipo ideal de la dominación burocrática y que la Sociedad Civil es una relación social regida por intereses.

En el tema que nos compete el contexto de análisis radica primero en que el Estado moderno es efectivamente una dominación burocrática como asegura Weber y que la Sociedad Civil solo es entendida de acuerdo a los intereses que la soportan, por lo tanto estaríamos ante un panorama en el que podemos reconocer diferentes organizaciones sociales en lo que llamamos sociedad civil.

En cuanto la teoría marxista de la dominación y lucha de clases es preciso entender que el Estado como construcción social histórica ha representado en la mayoría de las veces una dominación clara de la clase burguesa sobre las trabajadoras, ha representado también a lo largo de siglos, la lucha de clases en el sentido en que su norma sobre la cual se rige (constitución política) es una institución dinámica.

Las apreciaciones economistas del conocimiento y de la formulación de políticas ven en un territorio un escenario de adaptabilidades a los cambios en las relaciones de producción. El

1 MARX, Karl. El Capital.

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: CIUDADES COMPETITIVAS

conocimiento que se basa en el economicismo ve materia prima, no ve territorios sino propiedades, suelos de explotación y distancias entre productores y consumidores. Las concepciones ambientalistas del territorio lo ven en su manera virgen, sin seres humanos ni instituciones que lo transgredan. Las visiones meramente políticas lo ven como el escenario de las relaciones de poder.

Podemos decir que las minorías étnicas tienen una relación más estrecha y ancestral con el territorio –como el origen de la vida y el sustento de esta– y en esta medida tienen una concepción distinta de la clásica occidental. Como ya dijimos, son distintas concepciones sobre un solo objeto que lo llena de significado para cada parte y que luego se re significa en la esfera de lo legal, en el Estado y en lo público. Hoy en día en Colombia un instrumento, en donde se podrían formalizar bajo un solo esquema los significados del territorio, podría ser la ley 388.<sup>2</sup>

Sin embargo la realidad de la participación comunitaria en el ordenamiento del territorio tiene y en especial de muchas comunidades indígenas asentadas en territorios “no propios” la dificultad de transmitir esos conceptos, problemática que no proviene de la falta de comunicación entre culturas (indígena y occidental) sino más bien de que pueda ser transmitida en un escenario caracterizado por asumir discusiones técnicas y del orden minucioso de la norma en vez de asumir discusiones que encarnen temas de carácter global.

La falta de conocimiento técnico de la norma y del papel que representa el Consejo Territorial de Planeación hace que se difumine cualquier intención de aportar al ordenamiento del territorio.

2 Se han suprimido en este artículo las referencias al cabildeo debido a limitaciones en el alcance de la autorización para la publicación de sus opiniones.

## CONCLUSIONES

Como una crítica al actual sistema de participación se puede hablar de un proceso de legitimación del poder actual de los diferentes actores políticos y económicos, proceso al que sirve, en las condiciones actuales, el Consejo Territorial de Planeación ya que en el sentido particular el hecho de no poder influir un poco más a la hora de tomar decisiones por cuenta del desconocimiento de la norma se puede tomar como una clase dominante en el contexto municipal que legitima sus decisiones en una comunidad escasamente preparada a la hora de hacer efectivos sus derechos; y por otro lado no se podría llamar proceso de participación ya que si desde la misma ley el Consejo tiene palabra mas no voto hace de la misma experiencia del Consejo de Planeación un instrumento de dominación de la clase política tradicional.<sup>3</sup>

Se puede decir que la manera más efectiva de hacer coparticipes tanto a los grupos indígenas como a otras minorías étnicas que tienen concepciones distintas del territorio es no solo reconocerlas como portadoras del conocimiento tradicional sino también conocedoras del lenguaje técnico y normativo para que se dé muy en serio el ejercicio de participación en el ordenamiento territorial. Por lo tanto para que la participación de la comunidad y las comunidades en el ordenamiento del territorio no se convierta en un proceso de legitimación de las actuaciones urbanísticas del poder y la clase dominante, debe darse un reconocimiento del potencial intelectual, sin que esto se dé a mal entendidos, pero hay que ratificar que los representantes de las minorías deben recibir instrucciones y entrenamiento adecuado para hacer una representación adecuada del conocimiento tradicional en las mesas temáticas y especializadas del ordenamiento territorial.

3 Entendido este como el conjunto de los instrumentos que poseen las comunidades y organizaciones de carácter civil según la Constitución Política y la Ley 388/97 para influir en la toma de decisiones con respecto al ordenamiento del territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Secretaría Distrital de Planeación. (2009). "ABC del POT de Bogotá". Bogotá. Disponible en internet <[www.sdp.gov.co:8080/pot/index.php](http://www.sdp.gov.co:8080/pot/index.php)>
- Agredo, Gustavo (2006). "El Territorio y su Significado para los Pueblos Indígenas. Revista Luna Azul". Publicación de la Universidad de Caldas. Disponible en internet: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php>?
- Congreso de la República. Ley 388. (18 de julio de 1997). Por la cual se Modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se Dictan otras Disposiciones. Bogotá, El Congreso. 1997. Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Concejo de Bogotá (2008). "Elementos para la Revisión del POT". En: Foro la Ciudad en la Globalización. Bogotá, Noviembre. Colombia.
- Consejo Territorial de Planeación Municipal (2006). "Planeación y Participación, Compromiso de Todos y Todas". Soacha Consejo Territorial de Planeación Municipal. Colombia.
- Duque, Gonzalo (2006). "Notas al Margen sobre Ordenamiento Territorial y Participación Comunitaria". Presentación Power Point. Bogotá, Universidad Nacional. Colombia.
- García, Álvaro (2003). "Movimientos sociales y democratización política". En Robinson Salazar, Eduardo Sandoval y Dora Angélica de la Rocha (Eds.), "Democracias en Riesgo en América Latina" México. Comisión Estatal para el Acceso de la Información Pública del Estado de Sinaloa e Insumos Latinoamericanos.
- Salazar, Robinson & Sandoval, Eduardo, & De la Rocha, Dorangélica (eds.) (2003). "Democracias en riesgo en América Latina". México DF. Comisión 528 Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa e Insumos Latinoamericanos. México
- Greene, Shane (2006). "¿Pueblos indígenas s.a.? La cultura como política y propiedad en la bio-prospección farmacéutica". En: Revista Colombiana de Antropología. Vol. 42. P. 179 – 221. Colombia.
- Hegel, Federik (1997). "Fenomenología del Espíritu. Bogotá. Fondo de Cultura Económica".
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (2008). "Trabajos escritos: presentación y referencias bibliográficas" 110 p. Sexta actualización. Bogotá ICONTEC. Colombia.
- Marx, Karl (2000). "El Capital: Crítica de la Economía Política; traducción de Wenceslao Roces". México. Fondo de Cultura Económica.
- Rey, Edgar (2000). "Ordenamiento Territorial serrano, una opción de vida". Desarrollo Indoamericano v.110, p.71 – 75. Barranquilla. Colombia.
- Ribon, Sandra (2009). "Participación Ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)". XVII Seminario de Administración Pública. 17:2009 Bogotá, Colombia.
- Serra, Luis (2006). "Participación ciudadana y movimientos sociales". En: La Participación en las Administraciones Públicas ¿Cooperación o Enfrentamiento? Colomer, Antonio (Comp.). Barcelona. España.
- UNICEF. "Los Pueblos Indígenas en Colombia, Derechos, políticas y desafíos". Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/pueblos-indigenas.pdf>
- Weber, Max (2001). Economía y Sociedad. México DF, Fondo de Cultura Económica. México.