

# EL TERRITORIO CULTURAL, SUSTRATO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL A TRAVÉS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

---

YOLANDA TERESA HERNÁNDEZ PEÑA\*

---

## RESUMEN

---

El presente artículo tiene como objetivo dar a conocer lineamientos conceptuales acerca de la relación entre territorio y desarrollo, teniendo como punto de articulación el papel que puede desempeñar la planificación integral con carácter participativo. Para ello retomo algunas experiencias obtenidas en el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá durante el desarrollo de consultorías relacionadas con la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) y los Planes de Ordenamiento Territorial. Del análisis del proceso emprendido por las administraciones territoriales para la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial, se desprende el requerimiento de fortalecer el ejercicio de una planificación con carácter participativo, condición necesaria para lograr sostenibilidad y transparencia de los procesos. En esta tarea es indispensable que las distintas disciplinas científicas se pongan en la tarea de realizar un trabajo de carácter transdisciplinario y generen herramientas para consolidar un diálogo entre los distintos conocimientos tanto científicos como de sentido común, nacidos de los grupos sociales que habitan el territorio.

**Palabras claves:** territorio, ordenamiento, participación, equidad social.

---

\* Ingeniera Catastral y Geodesta, Antropóloga, Magister en Planificación, Profesora de la Facultad de Trabajo Social, Universidad de La Salle. E-mail: yoljuanpis@yahoo.com

Fecha de recepción: abril de 2004

Fecha de aprobación: mayo de 2004

## THE CULTURAL TERRITORY: FOUNDATION FOR AN INTEGRAL DEVELOPMENT THROUGH PARTICIPATORY PLANNING

### ABSTRACT

The objective of the present article is to announce the conceptual parameters of the relation between territory and development. The starting point is the role that can be performed by an integral planning with a participatory nature. For this reason some experiences are taken from the Ministry of Environment, Housing and Development, and the Administrative Department of District Planning of Bogotá, during the development of consulting sessions in relation with the Law 388 of 1997 (Law of Territorial Development) and the plans of the territorial code. From the analysis of the process undertaken by the administration of territories to elaborate territory planning, emerges a requirement to strengthen the practicing of planning with a "participatory character", condition necessary to get the support and accountability in the process. In this task it is necessary that the different scientific disciplines start working in an interdisciplinary job generating tools which will help to consolidate a dialogue amongst the different knowledge, scientists as from the common sense emerged from the social groups which occupy the territory.

**Key words:** territory, code, participation, social equity.

## Introducción

**E**l territorio es para el ser humano el lugar simbólico y físico donde se desenvuelve su vida cotidiana y por consiguiente donde se evidencian en gran medida sus patrones culturales; sobre el territorio se ejercen una serie de apropiaciones rituales que lo demarcan y lo hacen escenario para la vida social, es objeto de creencias y costumbres que son transmitidas generacionalmente, es objeto de mitos, leyendas e imaginarios.

El territorio puede ser concebido desde el análisis cultural como patrimonio,<sup>1</sup> (Maldonado, 2003) y «sujeto cultural» que al ser analizado a través de métodos como la etnografía, muestra la relación intrínseca que ha sido creada entre el grupo social que lo habita y sus características naturales; desde la planificación es concebido como «objeto» de políticas e intervenciones emanadas de las autoridades encargadas de su administración. Por ello su estudio establece un vasto campo de aplicaciones y su entendimiento genera la posibilidad de plantear escenarios de actuación en los que se determinen estrategias para el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales que lo habitan.

Estudiar un territorio para efectos de planificarlo y ordenarlo, de entrada plantea una mirada de carácter multidimensional e interdisciplinaria que tenga en cuenta tanto hábitat como las relaciones y transformaciones que la sociedad ha hecho sobre él, a través de una tradición histórica, y sobre el cual se construyen una serie de proyectos de vida; por ello se determina desde la antropología que el territorio señala caminos que van desde la objetividad casi fotográfica de los estudios sistemáticos generados por la ingeniería y la geología, hasta las intrin-

---

<sup>1</sup> La idea de patrimonio aplicado al territorio, expresada en términos de conservación ambiental o histórica de los saberes y relaciones que ha establecido desde tiempos inmemoriales el ser humano, plantea para Maldonado la superación de la especialidad territorial, y evidencia un punto crítico, la noción de propiedad como mecanismo de poder y exclusión en la pervivencia del grupo social, su existencia como grupo y la existencia misma del ser humano.

cadras estructuras mentales y significativas que le sustentan y le hacen pertenecer a los espacios simbólicos de lo humano<sup>2</sup> (García, 1976).

### **Distintos patrones de apropiación territorial**

Con la llegada de los europeos a tierra americana, se pone en evidencia la existencia de múltiples miradas sobre el territorio y por consiguiente distintas formas de apropiación territorial, que surgen de cosmovisiones, costumbres, rituales e interacciones simbólicas creadas en marcos que, nacidos desde un etnocentrismo fundamentalista, niegan la diversidad cultural y aceptación del «otro», generan conflictos y choques que van a terminar en imposición de una cultura sobre las demás, a través de la negación del «otro» como individuo portador de conocimiento y de un saber tradicional.

Una de las herencias de la dominación española en tierra americana se puede observar en gran parte de los pueblos y villas del territorio colombiano, el damero con su plaza central, punto de convergencia de los poderes militares, civiles y religiosos, denominador de la estructura urbana en muchos núcleos poblados de la zona andina principalmente; pero presente en algunas zonas que exigen otras particularidades de estructuración urbana; superpuesta esta forma evidencia el carácter de la dominación europea sobre otras formas nativas.

Empero en la actualidad aún subsisten distintas formas de apropiación territorial nacidas de la relación de los grupos étnicos con las características naturales de sus territorios, quienes les han conferido históricamente un valor sagrado a sitios de interés ambiental y estratégicos para la sostenibilidad de las generaciones futuras.

### **El territorio colombiano es objeto de un proceso de urbanización acelerado**

En la mitad del siglo pasado el territorio colombiano sufrió una transformación de efectos determinantes sobre su estructuración, un acelerado proceso de crecimiento desordenado de las ciudades debido al fenómeno de la violencia y al consiguiente despoblamiento de las zonas rurales. La migración de la pobla-

---

<sup>2</sup> García plantea que el territorio es una construcción cultural, que se delimita a partir de una serie de significaciones que los grupos sociales le dan a través del tiempo.

ción genera nuevas formas de apropiación territorial del espacio urbano, escasez de suelo apto para el asentamiento de viviendas a costos razonables para una población empobrecida, proliferan entonces barrios de origen ilegal sin las adecuadas condiciones de infraestructura en servicios públicos domiciliarios; sin equipamientos en salud y educación, el espacio público se convierte en un atributo inexistente.

De este proceso «la ciudad», rica en aportes culturales diversos, es a la vez un espacio portador de una serie de falencias, inequidades y desequilibrios, las clases menos favorecidas deben poblar zonas alejadas de los centros prestadores de servicios y en la mayoría de los casos habitar en áreas susceptibles a inundaciones, deslizamientos y otros eventos de carácter catastrófico como el ocurrido en Villatina, Medellín, o las inundaciones del Río Tunjuelito en Bogotá.<sup>3</sup>

El territorio se convierte en objeto de interés económico y político, proliferan los piratas de la tierra que venden lotes a bajo costo en zonas no aptas para vivienda, es un elemento de especulación sobre el cual son débiles las herramientas de la administración y de la sociedad civil en general para actuar de manera directa.

En el año de 1989 surge la Ley 9 ó Ley de Reforma Urbana<sup>4</sup> que buscaba dotar a las administraciones municipales de herramientas efectivas para incidir en la dinámica del suelo, empero sus resultados no fueron los esperados aunque sí su filosofía y objetivos.

<sup>3</sup> Villatina ocurrió en la década de los noventas, las inundaciones del Río Tunjuelito ocurren en las épocas de invierno de cada año; la más reciente fue en el año 2003 y en el 2004 ocurrió, pero sus consecuencias fueron menos graves. En este tipo de eventos se conjugan una serie de factores: Vulnerabilidad social e institucional, escasez del suelo urbano para personas de bajos ingresos e inadecuado uso de la tierra.

<sup>4</sup> Los principios que inspiraron la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana son: i) Defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos; ii) Superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad; iii) Introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos; iv) Agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano y v) defender el espacio público para todos los ciudadanos. Empero se enfrentó a una serie de limitaciones en la aplicación y que se pueden sintetizar así: i) Se limitó a las áreas urbanas; ii) Faltó una mirada global del territorio y su articulación con la región; iv) se presentaba la posibilidad de utilizar los instrumentos sin referirlos a un marco general de planeación sobre la ciudad.

Una de las herencias de la dominación española en tierra americana se puede observar en gran parte de los pueblos y villas del territorio colombiano, el damero con su plaza central, punto de convergencia de los poderes militares, civiles y religiosos, denominador de la estructura urbana en muchos núcleos poblados de la zona andina principalmente.

## Planificación territorial y el desarrollo local

Un segundo intento hasta el momento no fallido de legislar sobre la estructura urbana y su entorno regional, se da con la promulgación de la Ley 388 de 1997, (Ley de Desarrollo Territorial), que enuncia de manera tajante la necesidad de incorporar efectivamente en los procesos de planificación municipal, los planes de ordenamiento territorial, concebidos como herramientas para la organización territorial de sus áreas rurales y urbanas. Es conveniente resaltar que la Ley 152 de 1992 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) determinaba la obligación de complementar los Planes de Desarrollo Local con un análisis territorial.

Estos planes están acompañados para su implementación de instrumentos de carácter financiero como la plusvalía y aquellos creados para movilizar la oferta de suelo como la declaratoria de utilidad pública, el reajuste de suelos y la integración inmobiliaria.

Pero tal vez las características más importantes de este tipo de instrumentos están planteados en la misma Ley a través de los objetivos de:

1. Función social y ecológica de la propiedad.
2. Prevalencia del interés general sobre el particular
3. Reparto equitativo de cargas y beneficios

De acuerdo con estos objetivos, la propiedad es de ahora en adelante un factor que debe sustentar una función social y ecológica; la sociedad y la ciudad deben ser producto de unas dinámicas menos excluyentes e individualistas y deben estar basadas en la equidad y la sostenibilidad ambiental.

La Ley 388 plantea el ordenamiento como una Función Pública para posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios y con ello propender por el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

Con la función pública del ordenamiento, los gobernantes locales pueden tener mecanismos de actuación efectivos para incidir de manera concreta en las dinámicas territoriales, tradicionalmente manejadas y controladas por intereses particulares.

Con todo esto, el territorio es objeto de planificación técnica, pero al proyectar esta planificación como una propuesta de organización del espacio físico vinculado con el desarrollo municipal, el territorio es objeto de decisiones y concertaciones políticas entre los distintos actores sociales públicos y privados y abre el camino para la generación de políticas y programas que fortalezcan y permitan la inclusión social.

El componente estratégico y transversal al proceso de formulación de los planes de ordenamiento territorial, principal instrumento de la Ley 388, es la participación de la sociedad civil en su elaboración, ejecución y control y de esta manera garantizar el cumplimiento de los objetivos de inclusión social y equidad. Solamente a partir del fortalecimiento de los distintos actores públicos y privados, es posible darle vida a estos instrumentos y lograr los objetivos de desarrollo territorial: equidad, identidad cultural, sostenibilidad ambiental, competitividad y gobernabilidad.

## **Planificación territorial y participación ciudadana**

La meta que se impone a los distintos profesionales interesados en temas como urbanismo, competitividad, desarrollo a escala humana, consiste en orientar conceptos y mecanismos para que la construcción e implementación de los planes de ordenamiento territorial sean producto de la concertación y la construcción colectiva y para ello se deben generar mecanismos que permitan conciliar intereses, concertar soluciones a problemáticas que antes habitaban soterradas en los territorios, poseer herramientas más allá de lo arquitectónico, ambiental o jurídico que faciliten el diálogo con los distintos actores y generen procesos de identidad de las comunidades con los objetivos de desarrollo de los municipios en que viven.

Se requiere entonces de un diálogo entre el conocimiento técnico exógeno y el conocimiento local, pero también entre las distintas disciplinas, ingenieros, geólogos, y científicos sociales, ya que si se plantean problemáticas y conflictos territoriales, deben existir estrategias técnicas para dialogar sobre ellas y construir las posibles soluciones.

## **Enfoques sobre participación**

En Colombia la participación es un derecho ciudadano, con la participación los individuos tienen la posibilidad de disentir, e intervenir en un escenario público

como agentes de transformación de una situación determinada, al compartir intereses, expectativas y demandas comunes, en esencia busca mejorar la construcción colectiva de lo público. Uno de los principales supuestos de la participación es valorar la capacidad que tienen los actores sociales para comunicarse, romando los postulados de la teoría de la acción comunicativa,<sup>5</sup> participar es la posibilidad de aunar esfuerzos libremente y de generar consensos sobre un determinado tema que les compete directa o indirectamente a los miembros de una determinada comunidad. (Habermas, 1987)

La participación tiene como contexto para su existencia, en primera instancia, al Estado como su principal promotor, en segunda instancia al gobierno y lo que podría denominarse como estructura social, cada uno con interpretaciones y formas diferenciales que se entroncan en su relación con lo público.

El Estado se construye a través de procesos y en esta construcción cobra especial relevancia el modelo democrático, el cual aparece como una estrategia que permite mayor gobernabilidad y legitimidad políticas. Ante el debilitamiento de la democracia representativa, solución óptima para sociedades a gran escala, y por la cual en muchas ocasiones los ciudadanos no se sienten representados en sus intereses, lo que conlleva a que se genere un ambiente de incredulidad y apatía para intervenir en el escenario político; surgen en la última mitad del siglo XX, corrientes de pensamiento que permitieron insertar nuevas nociones de democracia orientadas hacia alternativas de perfeccionamiento de la convivencia.

<sup>5</sup> Es posible decir que para Habermas existe un concepto de participación como parte esencial en su propuesta de las acciones comunicativas, dado que dichas acciones sólo tienen concreción a partir de lo que él llama actos de entendimiento y estos indudablemente deben nacer de una interacción colectiva que permita vislumbrar unos resultados a obtener. En la acción comunicativa los participantes persiguen el cumplimiento de sus deseos a partir de que sus intereses particulares puedan articularse unos con otros sobre una situación compartida, conocida y definida previamente. En sus planteamientos la negociación de definiciones de la situación es un componente estructural de la tarea interpretativa que la acción comunicativa necesita para hacerse realidad.

Para Habermas existe una diferencia sustancial entre una acción orientada al éxito y una acción orientada al entendimiento; la primera es individual, estratégica y por consiguiente manipula la intencionalidad de los sujetos; en la segunda se da un proceso de concreción de un acuerdo «entre sujetos lingüística e interactivamente competentes», estos sujetos no llegan a acuerdos inducidos por determinaciones externas, sino que los acuerdos deben ser aceptados como válidos por los participantes en la acción comunicativa, a través de un proceso racional; pueden haber acuerdos mediados por la coacción violenta pero éstos no pueden ser, para la dimensión subjetiva de los sujetos, acuerdos propiamente dichos. El acuerdo se basa en convicciones comunes, de acuerdo con Habermas, «el acto del habla de un actor sólo puede tener éxito si el otro acepta la oferta que ese acto de habla entraña, romando postura (siquiera sea implícitamente) con un sí o con un no frente a una pretensión de validez que en principio es susceptible de crítica»

En síntesis, la acción comunicativa de la teoría de Habermas tiene un carácter incluyente dado que todos los individuos que participan en un proceso tienen como objetivo establecer un acuerdo que sea la estructura sobre la cual se da una coordinación acordada entre los planes individuales.

De esta manera se plantean nuevas formas de organización social, las cuales generan también formas alternativas de concebir las relaciones Estado-ciudadanía y con ella surge el modelo de la democracia directa o participativa.

Al rechazar la uniformidad, se abre el camino para la aparición en la esfera pública de la diversidad cultural y la necesidad de construir canales de comunicación que permitan la expresión de la sociedad pluricultural, es necesario entonces construir una nueva concepción de lo público y del papel del ciudadano en este proceso tanto de construcción como también de relación con el Estado; por ello se requiere una acción coordinada y organizada. Lo público es ahora escenario para cuestionar el desequilibrio, la marginalidad y la discriminación que sufren algunos grupos sociales por su condición sexual, de etnia, orientación religiosa o política, que han vivido de manera soterrada. En este escenario los grupos pueden manifestar su desacuerdo con los acuerdos que otros han construido sobre el sistema social, basados en un principio de deliberación y de diálogo.

La posibilidad de dialogar, discutir y disentir, fortalece la capacidad de los ciudadanos para construir lo público, la tolerancia; y se pone en escena la diversidad cultural y sus tantas manifestaciones sociales, el ejercicio del poder político pasa de la verticalidad a la horizontalidad de las interacciones y las discusiones.

Empero, en la dinámica del Estado esta inserción de la democracia participativa no es tan expedita; en la arena política se plantean aún múltiples debates sobre la participación y por tanto en el momento actual es imprescindible encontrar los caminos que permitan la complementariedad entre el modelo representativo y el participativo, pues esa es la alternativa para el fortalecimiento de la democracia.

La participación también ha sido concebida como instrumento para la imposición de políticas a través de su

---

El Estado se construye a través de procesos y en esta construcción cobra especial relevancia el modelo democrático, el cual aparece como una estrategia que permite mayor gobernabilidad y legitimidad políticas.

---

manipulación y tergiversación enfocándose más hacia el suministro de información superficial sobre determinado asunto público y para la incorporación de sectores marginados a las dinámicas generales que una determinada sociedad impone. En este último aspecto se supone la existencia de un agente externo que «ilumina» al grupo sobre los procesos que debe realizar y le marca el derrotero a seguir, pero sin mediar una deliberación, relaciones horizontales o construcción colectiva de la meta y los medios para conseguirla.

La participación debe ser concebida de manera integral y darle un carácter de poder de intervención; no debe utilizarse para adoctrinar adeptos sino para cualificar a la población respecto al análisis propositivo sobre el manejo eficiente del medio y la construcción de lo público.

### Ámbitos para la participación

Los seres humanos cifran su existencia en las coordenadas de espacio y tiempo, y genera al mismo tiempo distintas escalas para incidir en la dinámica y conformación de dichos ámbitos territoriales, la escala global, nacional, regional y local.

En la escala global es casi imposible incidir de manera individual, salvo algunas manifestaciones de Green Peace,<sup>6</sup> marchas contra la globalización, el individuo sólo puede ver pasar la noticia por televisión; en la escala nacional, se participa a través del voto para elegir el presidente y en los últimos tiempos para temas como el referendo; en la escala regional, el individuo vota para elegir representantes y por último la escala local, se plantea como la óptima para incidir de manera individual, pero cuyo tamaño es reducido para resolver problemáticas de mayor envergadura, (Boisier, 1976), plantea la necesidad de construir a través de lo local, la escala regional.

Existen diferencias sustanciales entre los distintos ámbitos para la participación ciudadana de acuerdo también con el tamaño poblacional de los municipios; por ejemplo, para el caso de Bogotá se presentan distintos ámbitos territoriales: i) el regional, involucrando los municipios que reciben su influencia diaria (Nemocón, Zipaquirá, Villapinzón); ii) el Metropolitano con los municipios conurbados Soacha, Chía y Cajicá; iii) el Urbano formado por todas las localidades; iv) el local forma-

<sup>6</sup> Green Peace es una Organización de carácter internacional que propugna por la defensa del ambiente; en sus acciones sus integrantes se han opuesto a políticas de manejo de desechos tóxicos y han influido en la construcción del partido verde en Europa.

do por Unidades de Planificación Zonal, v) las Unidades de Planificación Zonal, formadas por varios barrios vi) el Barrial, formado por varias vecindades vii) y el vecinal formado por varios predios. En todos estos ámbitos existe la posibilidad de participar a través de figuras como las juntas de vecinos, las Juntas de Acción Comunal, los Consejos Locales, los Consejos Territoriales, los Consejos de Planificación, gremios, asociaciones, entre otros.

### **Participación en la construcción de los planes de ordenamiento territorial**

La Ley 388 de 1997 en su artículo 22 determina que para efectos de organizar la participación comunal en la definición de los contenidos Urbano y Rural del plan de ordenamiento, las autoridades podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios y en la zona rural se delimitará por veredas o agrupaciones de veredas. En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, la Ley determina que las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del Plan.

Se determina en la misma Ley que una vez surtido el proceso de adopción o revisión del Plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento en eventos como: proponer, en casos excepcionales, asignación específica de usos y aprovechamiento del suelo en micro zonas de escala vecinal, que no contradigan las normas estructurales; para determinar normas de paisajismo, regulaciones al tránsito; para formular y proponer planes parciales y para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procesos acordes con las políticas locales de descentralización.

Empero es necesario detenerse en lo planteado en el Artículo 4 de la Ley 388 sobre el concepto de Participación Democrática el cual reza que «en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones».

Este artículo y los desarrollos posteriores han generado polémicas en las administraciones municipales acerca del alcance y el sentido de la participación, especialmente en lo relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Las discusiones han versado sobre si participar sólo es informar a las comunidades; si ellas están cualificadas para participar o si realmente deben intervenir de manera activa en las propuestas y reglamentaciones sobre el ordenamiento municipal.

Pero la participación va más allá de la formulación, es decir, cuando se van a implementar los instrumentos de gestión es de extrema importancia generar un proceso participativo sobre todo en lo relacionado con los Planes Parciales (planes de ordenamiento espacial a escalas locales o zonales) y las Unidades de Actuación Urbanística (instrumentos de planificación territorial inscritos en los planes de ordenamiento, pero de escala micro), si no existe un proceso que involucre a los propietarios en los proyectos, es muy difícil que estos planes se puedan llevar a cabo.

Al dar una mirada sobre cómo se han elaborado los planes de ordenamiento territorial, se encuentra que los procesos de participación han sido bastante heterogéneos de acuerdo con la orientación política de las administraciones territoriales, a la complejidad socio cultural y con los temas motivo de conflicto.

Los procesos de participación también se han dificultado por la extensión de los territorios, lo que implica un desplazamiento por mar o por río de grupos poblacionales, para asistir a reuniones en un determinado corregimiento.

Los resultados de la participación han variado de acuerdo con la concepción que los equipos de consultores que asesoraron los POT, hayan tenido. Existen casos en que se generaron procesos muy participativos, concertados y dialogantes como los referidos en el municipio de Itagüí,<sup>7</sup> mientras que en otros casos se hizo un ejercicio de análisis de fuentes y datos pero sin generar una dinámica de apropiación por parte de las poblaciones. Empero es necesario tener en cuenta los problemas enunciados por (Ardila, 2003), respecto a la formulación de los planes de ordenamiento: baja disponibilidad de información; carencia de Ley Orgánica, elemento crucial para delimitar territorios indígenas y comunidades negras; limitado conocimiento municipal para la articulación de un análisis ambiental; los traslapes entre territorios étnicos, parques naturales y reservas, así como los aparentes conflictos de funciones entre las autoridades ambientales y los entes territoriales. Se señala en el mismo estudio que para las grandes ciudades, estos problemas también fueron evidentes en el manejo de las relaciones entre los cen-

<sup>7</sup> Experiencias recogidas como consultora de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo, 1998 - 2002.

tros urbanos y sus áreas rurales, en relación con el desarrollo y la sostenibilidad ambiental.

### **La participación indígena en la construcción de sus planes de ordenamiento y planes de vida**

La Ley 388 tuvo un origen netamente urbano —Ley 9 de 1989—. Por supuesto incluye a municipios de escala menor de 30.000 habitantes en los cuales se deben hacer esquemas de ordenamiento territorial. En el comienzo, cuando se empezó a socializar su contenido y a discutir su enfoque e instrumentos, se esperaba que los que respondieran a este reto fueran municipios de escala intermedia (Planes básicos de ordenamiento entre 30.000 y 100.000 habitantes) y municipios mayores (más de 100.000 habitantes). Resultó grato encontrar una inquietud particular de algunas comunidades indígenas respecto a la discusión e inserción en el tema de los planes de ordenamiento; es sabido que hasta el momento no se ha adoptado una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que entre sus componentes contemple una reglamentación específica para las ETI (Entidades Territoriales Indígenas); debido a esta falencia las comunidades han optado por realizar sus propias dinámicas relacionadas con la Ley 388 de 1997, tal como lo demuestra la experiencia llevada a cabo en comunidades del Amazonas y que ha sido plasmado en un documento puesto a discusión (GAIA, 1999) en el cual se recoge el proceso llevado a cabo. En efecto, las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas del Amazonas, AATI, vienen adelantando un proceso de ordenamiento territorial en sus territorios, contando con la participación de sus ancianos, líderes y comunidades. En los últimos diez años, este proceso ha tenido el apoyo de instituciones y organizaciones de la sociedad civil. (Universidad Nacional, IMANI, Dirección de Asuntos Indígenas, ONIC, OPIAC, Fundación Gaia Amazonas Programa COAMA, Tropenbos) En el mis-

Los procesos de participación también se han dificultado por la extensión de los territorios, lo que implica un desplazamiento por mar o por río de grupos poblacionales, para asistir a reuniones en un determinado corregimiento.

mo documento se plantea que a partir de 1988, luego de participar a través de mesas de concertación en el Plan de Desarrollo Departamental, cada una de las AATI está elaborando propuestas de manejo territorial, con mapas y planes de ordenamiento territorial dentro del proceso de construcción de su plan de vida, para ser concertadas con las demás entidades territoriales.

Los indígenas plantean (Gaia, 1999) que el territorio es un complejo sistema y que en éste la relación entre los seres humanos y la naturaleza se constituye como una relación personal, en la que los organismos vivos reciben un tratamiento individual, respetuoso y cauto, siguiendo las leyes de la madre tierra, esta visión es producto de miles de años de convivencia, análisis y observación de la naturaleza, en donde los seres humanos han adaptado y dado significado al medio natural que los rodea, y ello define la forma como se relacionan entre sí.

Los indígenas plantean que la tradición de la cultura occidental se fundamenta en una separación racional y sistemática que conduce a un camino distinto: desde que el género humano trató a la naturaleza como un objeto, empezó a ejercer su dominio sobre ella. Los adelantos tecnológicos no han sido útiles para mejorar la subsistencia y, por el contrario, han marcado una relación con la naturaleza de carácter extractivista.<sup>8</sup>

### **Participación para la construcción de la normativa urbanística en UPZ de mejoramiento integral en Bogotá**

Otros grupos sociales que han realizado experiencias directas de participación son habitantes de Unidades de Planificación Zonal de Mejoramiento Integral en Bogotá, —clasificación territorial emanado del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá—, el proceso impulsado por Planeación Distrital, acompañado por la Caja de Vivienda Popular, ha sido interesante por las enseñanzas que deja y para estudiosos del tema permite el señalamiento de grandes vacíos en el tema de la participación en sociedades complejas.

El proceso llevado a cabo para dichas UPZ se basa en que ya existe una estructura urbana de un relativo nivel de consolidación, la cual ha sido creada cotidianamente. La gente ha ubicado sus viviendas sin ningún tipo de planifica-

---

<sup>8</sup> Extractivista entendida como la explotación de los recursos naturales para recibir utilidades económicas sin una conciencia de la sustentabilidad y el adecuado manejo que se le debe dar a este tipo de procesos de intervención sobre el ambiente.

ción y sin prever la existencia de zonas para equipamientos, espacios públicos zonas de reserva ambiental, entre otros. Generalmente existen en las zonas áreas de amenaza y riesgo para la población ya sea por la existencia de zonas de inundación o deslizamiento. Para dichas UPZ se plantea entonces, la necesidad de realizar una reglamentación de tipo progresivo que permita ir definiendo una estructura urbana y a la vez mejorar las condiciones de la población asentada allí.

Como lo plantean estudiosos en el tema de la vulnerabilidad social (Wilches-Chaux, 1993) este tipo de población tiene una serie de falencias en su vida cotidiana que hacen prácticamente imposible hablarles de erradicación de zonas de amenaza, de participación o de norma urbana, si antes no se han solucionado problemas de ingresos, servicios básicos, nutrición, salud. La participación debe ser allí promovida interinstitucionalmente como en efecto se ha tratado de hacer, aunque subsisten celos interinstitucionales que es necesario superar.

## Consideraciones finales

Generar procesos de planificación adecuados sobre el territorio, posibilita la construcción de escenarios de desarrollo. Que éstos respondan integralmente a los requerimientos de los grupos sociales, depende además de los análisis técnicos y del grado de inserción de las comunidades organizadas en su construcción.

El proceso de ordenamiento debe responder a las particularidades socioculturales de sus habitantes; por ejemplo, en el Amazonas es necesario entender la superposición de dos tipos de orden sobre el espacio físico-mítico, por una parte esta la visión del indígena y por otro la del Estado y la sociedad nacional, lo cual requiere necesariamente de una armonización a partir del ordenamiento territorial departamental para lograr una construcción pacífica que plantee alternativas de manejo al deterioro social, cultural y ambiental.

Dado este carácter diferencial y estratégico el tema del ordenamiento se convierte en un proceso de carácter transdisciplinario, dado que además de los análisis técnicos es necesario promover en la comunidad la organización comunitaria y prepararla para fortalecer o iniciar procesos de participación, que les permita a los grupos sociales su inclusión definitiva en la toma de decisiones sobre temas que les competen directamente, el territorio, su entorno, el manejo del espacio público. Mejorar la organización territorial es una tarea compleja que requiere sostenibilidad en el tiempo y para ello es necesario que la comuni-

dad organizada se apropie definitivamente de estos procesos y esto es posible sólo con una comunidad organizada y participativa.

Pero también es necesario capacitar a las otras disciplinas al respecto de estos procesos sociales, la validez de la participación directa y real, la valoración y el conocimiento que desde lo local se tiene sobre el territorio, como lo plantea un antropólogo norteamericano (Geertz, 1994: 111) «el mundo es lo que las personas sencillas y despiertas creen que es. La sobriedad y no la sutilidad; el realismo y no la imaginación, son las llaves de la sabiduría; los hechos realmente importantes de la vida se encuentran abiertamente dispuestos sobre su superficie y no astutamente ocultos en sus profundidades»

Los científicos sociales tienen la responsabilidad de apoyar este tipo de procesos a través de una perspectiva integral, es decir que involucre en la reflexión las dimensiones social, cultural, ambiental, económica y política-institucional, y así propender porque el ordenamiento sea una herramienta eficaz que permita la superación de las inequidades y los desequilibrios territoriales, y permita la consolidación en sus vocaciones económicas, ambientales y culturales y estructurar futuros más equitativos en los cuales se logre alcanzar un desarrollo verdadero a escala humana.

## El territorio y la equidad social

La construcción de una sociedad más equitativa y por tanto con mayor inclusión social, debe ser uno de los objetivos de las políticas públicas y es en especial de las políticas de planificación territorial y desarrollo. Desde esta perspectiva no es solamente propender por un crecimiento económico, sino complementariamente que los productos de ese crecimiento sean distribuidos de manera equitativa. El territorio se constituye en una base para garantizar accesibilidad a servicios urbanos y también a los beneficios que puede otorgar un determinado asentamiento; las decisiones que se tomen sobre el territorio deberán sopesar los resultados de los beneficios económicos y la posibilidad de generar estrategias de inclusión social que refuercen la identidad cultural a través de la participación.

Otro factor de importancia es la necesidad de promover eventos de capacitación para la participación, que permitan generar verdaderos diálogos entre las comunidades y los técnicos y arquitectos que proponen un determinado tipo de norma. Muchas veces es imposible que estos dos tipos de actores se entiendan y lleguen a acuerdos sobre cómo orientar el ordenamiento y el desarrollo de su

UPZ, los técnicos piensan que poseen la verdad sobre el tema y que es necesario instruir a aquellos que no saben nada, empero existe un conocimiento local que es necesario reivindicar y entender.

## Bibliografía

- Ardila, Gerardo, (2003), *Territorio y Sociedad. El caso del POT de Bogotá*, Universidad Nacional - Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá.
- García, J., (1976), *Antropología del Territorio*, Taller de Ediciones Josefina Betancur, Madrid.
- Boisier, S. (1989), *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, Universidad de Antioquia, Medellín, (mimeografiado).
- Wilches-Chaux, Gustavo, 1993, *La vulnerabilidad global*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Fundación Gaia, (1999), *¿Por qué los indígenas están haciendo su propio ordenamiento territorial?*, s.e.
- Geertz, C. (1994), *Conocimiento local*, Paidós, Básica, España.
- Habermas, J. (1987), *Teoría de la acción comunicativa, racionalidad de la acción y racionalización social*, Tomo I, Madrid, Taurus.
- Maldonado, María Mercedes, (2003), *Territorio y Sociedad. El caso del POT de Bogotá*, Universidad Nacional - Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá.