

Administración Pública Territorial y construcción de paz en Colombia

Muñoz Gaviria, Gustavo Adolfo; Vélez Rivera, Ramiro Alberto

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Muñoz Gaviria, G. A., & Vélez Rivera, R. A. (2021). Administración Pública Territorial y construcción de paz en Colombia. *Revista Kavilando*, 13(2), 245-252. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96129-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Territorial Public Administration and Peace Building in Colombia

Muñoz Gaviria, Gustavo Adolfo; Vélez Rivera, Ramiro Alberto

 Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria

gustavo.munoz@esap.edu.co
Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

 Ramiro Alberto Vélez Rivera

ramivele@esap.edu.co
Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

Revista Kavilando

Grupo de Investigación para la Transformación Social Kavilando,
Colombia
ISSN: 2027-2391
ISSN-e: 2344-7125
Periodicidad: Semestral
vol. 13, núm. 2, 2021
revistakavilando@gmail.com

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3773182004/>

Nuestra revista y contenidos editoriales cuentan con acceso abierto y se rigen bajo la licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Resumen: El ordenamiento territorial necesita ser recuperado como expresión política de la autonomía de los pueblos. En las posibilidades reales de incidencia sobre las configuraciones territoriales yace una semilla para la construcción de paz territorial como efecto del acceso a la tierra y al suelo urbano. A pesar de sus debilidades, el instrumento de administración pública representado en la formulación de los planes de ordenamiento territorial en Colombia, así como en sus procesos de actualización, necesita ser apropiado por las comunidades en un ejercicio dialógico de construcción trans-escalar y dinámico de territorios, según la propuesta de Orlando Fals-Borda.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Administración pública posmoderna, Paz territorial, Autonomía, Incidencia, Orlando Fals-Borda.

Abstract: Territorial planning needs to be recovered as a political expression of peoples' autonomy. In the real possibilities of influencing territorial configurations lies a seed for the construction of territorial peace as an effect of access to land and urban land. Despite its weaknesses, the instrument of public administration represented in the formulation of territorial planning in Colombia, as well as in its updating processes, needs to be appropriated by the communities in a dialogic exercise of trans-scalar and dynamic construction of territories, according to Orlando Fals-Borda's proposal.

Keywords: Territorial planning, Postmodern public administration, Territorial peace, Autonomy, Incidence, Orlando Fals-Borda.

INTRODUCCIÓN

Como producto de las reflexiones adelantadas en el marco de los cursos de docencia y extensión, en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Antioquia-Chocó y del trabajo en el marco del convenio ESAP - Red Interuniversitaria por la Paz (Redipaz), proponemos una reflexión sobre el papel del ordenamiento territorial en Colombia con miras a la construcción de paz territorial.

En el nivel de las estructuras de la sociedad colombiana y de sus problemas históricos y como factores generadores de violencias, se encuentran los problemas relacionados con el acceso a la tierra y al suelo urbano

(Fals-Borda, 1999; Fals-Borda, Umaña, & Guzmán, 1963; González, 2014). Justamente Fals-Borda (1999) ha identificado que el tratamiento de los conflictos que generan violencia en Colombia pasa por la garantía del ejercicio autónomo de la construcción del territorio desde las bases sociales, es decir, que el ordenamiento territorial es un proceso no sólo técnico, sino -y principalmente, político.

Consideramos que un elemento central dentro del proceso político de ordenamiento del territorio es el reconocimiento de los otros en su diferencia y su igualdad (Escobar, 2010). En la diferencia para establecer proyectos autónomos de existencia y apropiación material y simbólica del territorio; y en la igualdad en tanto sujetos políticos en acción que expresan su humanidad en el acto mismo del ejercicio de la política. También con Escobar, podríamos argumentar en favor de la necesidad de “reconstituir el mundo desde la diversidad y la diferencia, desde abajo” (2010, p. 22).

El problema estructural de déficit de autonomía de la sociedad colombiana en el ordenamiento del territorio puede ser identificado en los arreglos normativos con que cuenta el país en esa materia.

De un lado, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), figuras para la participación que nacen en la Constitución Política de 1991, presentan un sesgo sectorial/tecnocrático en la elección de los representantes, característico de la democracia representativa, que dificulta el tratamiento integral de los problemas territoriales y, por supuesto, el acceso de la población a los ámbitos decisionales. Según la Guía para gestión pública territorial número 6^[1], y según lo dispuesto en el decreto 2284 de 1994, el postulado al consejo territorial de planeación debe “estar vinculado a las actividades del sector o entidad territorial, poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o localidad y hacer parte de una organización que cuente con personería jurídica” (p. 28). Esta adscripción sectorial, con los requisitos técnicos exigidos a los representantes, comienza a configurar un filtro para la participación en el sistema decisional del desarrollo territorial, pues, como se expondrá más adelante, el resto de la sociedad sólo podrá acceder al plan cuando éste ya haya sido estructurado y modificado por diversas instancias.

Adicional a lo anterior, hay una concentración de poder de decisión en el ejecutivo, asociada no sólo a la selección de los representantes al CTP, a partir de una terna de postulados, sino a su funcionamiento y al impacto de sus deliberaciones (Hernández, 2017).

Según Roth (2007) la formulación de políticas públicas de arriba hacia abajo o *top-down* en inglés, constituye una de las grandes problemáticas para su implementación y resultados en América Latina. Tal enfoque puede ser identificado en el caso del ordenamiento territorial en Colombia. En el artículo 24 de la ley 388 de 1997 se evidencia el carácter tecnocrático y de orientación *top down*. Según este artículo, los planes de ordenamiento territorial (POT) deben ser elaborados por los entes territoriales, revisados por las autoridades ambientales, revisados por juntas metropolitanas cuando es dado el caso de la existencia de éstas, enviados al respectivo CTP, luego consultado con los gremios y, sólo después de pasar por todas estas instancias, el plan es presentado a las comunidades para la “discusión” y “recolección de observaciones”, las cuales son evaluadas según su “factibilidad, conveniencia y concordancia” con objetivos que ya han sido previamente definidos.

Por su parte, el artículo 22 de la misma ley hace referencia a la participación comunal, pero sin indicar un procedimiento específico para la concreción del derecho democrático a definir el modelo de ocupación territorial. Se manifiesta allí que: “las organizaciones de la sociedad civil **podrán designar representantes** para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan” (resaltado nuestro); lo que configura un escenario laxo para la participación real e incidente. Esta situación es identificada también por Barón (2018), para quien la ausencia de una reglamentación más específica de la participación ciudadana, que, por ejemplo, obligue a mantener registro de propuestas comunitarias, de su debate y de las respuestas de la administración pública, generan un vacío en la “trazabilidad de lo que se incluye y de lo que no” (p. 151).

Tal déficit en la participación incidente en el ordenamiento territorial, que no se modificó con la ley estatutaria 1757 de 2015 (Hernández, 2017), tampoco fue subsanado con la promulgación del decreto 1232 de 2020, reglamentario del Ordenamiento territorial en materia de actualización de POTs. En este decreto

sólo se llega a identificar “la necesidad de diseñar una estrategia de participación que pueda implementarse desde el diagnóstico territorial” (Caicedo, 2021, min. 1:47:18), sin que haya ninguna orientación sobre el mencionado diseño en aras de subsanar el vacío que estamos identificando; como se evidencia en el artículo 2.2.2.1.2.1.2, literal c, del mencionado decreto.

También en el documento de Proyecto Tipo de Plan de Ordenamiento Territorial (PTPOT)^[ii] se evidencia una simple mención a la necesidad de diseñar una estrategia de participación. Si bien esta iniciativa de construcción y publicación de proyectos tipo de inversión pública constituye una ayuda considerable para que las administraciones municipales accedan a formatos de proyectos con estándares mínimos de calidad, en el caso de los PTPOT, el déficit estructural de participación ciudadana continúa siendo una tarea pendiente por resolver.

Adicionalmente, Trujillo y Pérez manifiestan que la ley orgánica de ordenamiento territorial “... se quedó en un enunciado que su articulado no desarrolla y, eventualmente, contradice [la intención de hacer del ordenamiento territorial] “un proceso de construcción colectiva de país...” (2016, p. 28).

Por su parte, los reportes oficiales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia en 2021^[iii] muestran que los planes de ordenamiento territorial en Colombia presentan una gran desactualización, al tiempo que se identifica la baja participación democrática como uno de los problemas a abordar.

El ordenamiento territorial en el Estado colombiano, efectivamente está asociado a la dicotomía de las instituciones gubernamentales que planifican a partir de reglas de juego racional y organizaciones sociales que no inciden en el proceso de definición de las prácticas públicas del poder de distribución territorial, lo que explica la distancia del Estado territorial y la sociedad que ha construido historiografías locales, espaciales y políticas sobre el territorio; luego, las dimensiones de poder de los actores sociales no están incorporadas en las agendas gubernamentales en materia de ordenamiento territorial. ¿Cuál es el factor que contextualiza y profundiza, los contenidos y efectos de la dicotomía entre instituciones y sociedad, en la organización del territorio? Este factor coincide con el diseño y aplicación del modelo de ordenamiento territorial, que a su vez está enfocado a la profundización de los cálculos racionales en cuanto la oferta institucional que relaciona el territorio con la legislación y solo marginalmente con su trayectoria de poder social y organizativo.

El efecto del modelo de ordenamiento territorial en el Estado colombiano contemporáneo, consiste en relacionar las estadísticas estatales y la planificación, con los diseños técnicos de los gobiernos institucionales, que a su vez, justifican el escenario del ordenamiento territorial como resultado de los cálculos técnicos del modelo y en consecuencia las trayectorias públicas de las organizaciones de la sociedad no se identifican como actores de poder relacionados con la construcción e historia del territorio

Con el panorama antes descrito, bien vale la pena preguntarse por la necesidad de replantear el aparato institucional para la participación comunitaria en lo referente a ordenamiento y desarrollo territorial.

A continuación, introducimos la reflexión sobre la actualidad de la administración pública en su acercamiento a las esferas de la sociedad para la formulación e implementación de políticas públicas. Posteriormente, analizamos la propuesta de Orlando Flas-Borda en materia de ordenamiento territorial para construir territorios de paz. Finalizamos con unas conclusiones sobre posibles caminos para la práctica y la investigación sobre construcción de paz territorial en Colombia.

SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL EN LOS TIEMPOS ACTUALES

“Sólo la transparencia, la participación y la co-construcción en materia de políticas públicas y administrativas devuelve identidad al sujeto ciudadano” (Krieger, 2016, p. 26)

Pensar la administración territorial supone hoy una revisión del paradigma moderno de la administración pública. La modernidad se ha caracterizado por el rechazo de la tradición como forma de legitimidad del poder (Weber, 1956). Como consecuencia del iluminismo se valora la racionalidad del sujeto como centro de las explicaciones a los problemas del mundo. De acuerdo con Méndez (2019), la administración

pública moderna adhiere a esta orientación y, a través de la burocratización de su funcionamiento, pasa a distinguir a los Estados modernos de los patrimoniales. Para el mismo autor, con una fuerte influencia del positivismo, desde Hegel hasta Gulick, pasando por Weber y Fayol, la racionalidad en la administración pública se ha expresado como: planificación, organización, dirección de personal, coordinación, información, presupuestación, etc. Se trata del surgimiento de un tipo de administración desarrollado a imagen y semejanza del proceso de industrialización durante los siglos XIX y XX. Para finales del siglo XX, la denominada Nueva Gestión Pública, ya en contextos postindustriales, pero, continuado con la tradición racionalista, introdujo en el sector público la premisa fundamental del sector privado: la eficiencia. Es así como se buscó superar el procedimentalismo de la burocracia, característico de la era industrial, para pasar a enfocarse en la obtención de los mejores resultados con el mínimo posible de recursos.

Otro enfoque moderno de la administración pública es el que asocia a las organizaciones con los sistemas naturales, sistemas abiertos, adaptativos, vivos. Para Thompson (1967), citado en Méndez (2019), se trataría de sistemas abiertos donde intervienen la racionalidad, la tecnología y el poder y donde éste último, junto con el ambiente, son las variables más independientes con las cuales las organizaciones deben lidiar en la búsqueda de estrategias que les brinden certezas en los contextos de incertidumbre que caracterizarían a las administraciones públicas modernas. Aún desde el marco analítico de sistemas, Simon identificaría a la racionalidad instrumental, aunque limitada, como el principal pilar para la toma de decisiones administrativas y para el análisis comparativo de las organizaciones. También hacen parte de los enfoques racionales y con mucha fuerza en la actualidad, la planeación estratégica, primero en el ámbito de lo privado, para pasar luego a lo público, empezando por lo militar (Novais, 2010).

Sin embargo, Méndez (2019) señala una incongruencia entre las promesas de la administración pública racional con sus propios vectores de acción, a través de los cuales ésta buscaría construir su legitimidad. Méndez advierte que según Taylor, Weber y Bernard estos vectores serían: a) el uso eficiente y eficaz del dinero público; b) la garantía los derechos humanos, la libertad y la cohesión social; y c) la representación genuina, es decir, transparente, de la sociedad. Sin embargo, la desigualdad y la corrupción comprobables en las realidades latinoamericanas, no se condice con la eficiencia de las administraciones públicas, incluso si pudiera ser demostrado que este primer vector efectivamente está siendo alcanzado.

Visiones más humanizadas de la administración pública se preocuparían con las relaciones sociales y los grupos, pero sin abandonar la modernidad, la de Abraham Maslow entre ellas, recurriendo a la noción de multidimensionalidad de la personalidad humana, lo cual influiría en las organizaciones por los conflictos sobrevinientes entre las necesidades personales y las supra-organizaciones.

Un cierto tipo de distancia se estaría tomando en la dirección de una administración pública “posmoderna” (Krieger, 2016; Méndez, 2019; Russo, 2020). Estos autores coinciden en identificar los inicios de este cambio en la administración pública con las contribuciones de Mary Parker Follet, quien, abandonado el enfoque positivista, reivindicaría la importancia de los grupos para el gobierno de las organizaciones y de la democracia, identificando a la experiencia social como origen de los propósitos de las organizaciones, donde la actividad misma de la sociedad hace evolucionar los propósitos, con dependencia de los procesos vivos y no sólo de la voluntad humana. Parker resalta la fuerza del grupo, donde se combinan los talentos de los integrantes para generar sinergias con obtención de mejores resultados del proceso de toma de decisiones. De esta forma, la construcción desde abajo es incluida como elemento central dentro de un modelo “holístico” con presencia individuos y grupos, pero también factores contextuales como la política, la economía y la biología (Krieger, 2016).

El enfoque posmoderno se revelaría en la relevancia dada a la co-construcción de la realidad, distanciándose del positivismo. Tal construcción colectiva de la realidad y de las posibilidades de acción sobre ella, es fundamentalmente una cuestión de construcción alternativa de sentidos, mostrando la importancia del diálogo intersubjetivo y, por lo tanto, del lenguaje como fuerza creadora y campo en disputa. La forma institucional y procedimental se torna, por definición, más horizontal, cercana a configuraciones en redes

o rizomas (Krieger, 2016), en oposición a la concepción vertical y jerárquica de la administración pública moderna. De alguna manera, los denominados enfoques de “buena gobernanza”, que se vienen constituyendo en paradigmáticos en la actualidad, se aproximan a esa intención de establecer relaciones horizontales para el gobierno de los asuntos públicos, sin embargo, abren la puerta a apropiaciones corporativistas, como se evidencia claramente en la preponderancia dada a figuras como las asociaciones público-privadas (APPs) en la definición e implementación de políticas públicas.

Superar la modernidad en administración pública implicaría, entonces, combatir la artificialidad de las construcciones desde arriba, que son reificadoras de la realidad, producto del uso en las realidades sociales de los mismos métodos usados para el estudio de las realidades naturales, muy presentes en los funcionalismos y la teoría de sistemas.

Frente a este diagnóstico conceptual de la necesidad de cambio en las concepciones ontológicas, epistemológicas y políticas del quehacer de la administración pública en general, y de territorial en particular, sugerimos la reivindicación de la conceptualización e implementación de las políticas públicas desde abajo, lo cual nos conmina a una redefinición del papel del sujeto en tales construcciones socio-políticas. Ya Harmon y Mayer criticaban las jerarquías burocráticas y su efecto sobre la anulación del desarrollo de personas y grupos, la jaula de hierro weberiana, ocultando relaciones de poder y efectos de dominación bajo el pretexto de la racionalidad y la eficiencia (Krieger, 2016).

Es en este punto que queremos rescatar la vigencia y la pertinencia de la propuesta de Orlando Fals-Borda para el ordenamiento territorial hacia la construcción de paz, sin pretender una identificación inmediata de su propuesta bajo el rótulo de posmoderna, en los términos que se viene tratando tal enfoque de la administración pública en este escrito; ni de vincularlo con los enfoques de gobernanza. En la siguiente sección argumentamos en favor de la pertinencia de la mirada falsbordiana para los estudios territoriales.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA PAZ EN FALS-BORDA

En 1999, Orlando Fals-Borda proponía una metodología para la reordenación del territorio de abajo hacia arriba, desde un enfoque *bottom-up*, según la terminología de las políticas públicas. Con esta propuesta, Fals-Borda consideraba que se podrían “construir o reconstruir espacios socio-geográficos y administrativos bien determinados, donde ... se siga expresando libremente la voluntad de la sociedad civil como poder autónomo o gobierno popular” (Fals-Borda, 1999, p. 84); y que este sería el aporte del ordenamiento territorial a la construcción de paz.

Allí, el autor evocaba la figura de “zonas reordenadas” o “zonas de paz” (Fals-Borda, 1999, p. 87). Se trataba de proceder desde las bases comunales en la construcción territorial a partir de:

unidades de administración territorial básicas como veredas y corregimientos donde tiene lugar lo cotidiano, pasando a entidades más complejas y grandes como el municipio, la provincia y la región, reconociendo vinculaciones económicas y sociales antiguas o nuevamente creadas por la diáspora campesina, la dinámica demográfica y por el conflicto armado mismo... Estos procedimientos buscan la conformación de organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas, en secciones donde se restablezcan niveles estables de presencia estatal y de gobernabilidad (p. 86).

Consideramos que se trata de una propuesta claramente trans-escalar, en el sentido de actuar en varias escalas de forma simultánea, sin privilegiar ninguna de ellas y, más bien, buscando la acción estratégica en tiempos de flujos de poder globalizados, como lo propone Brandão (2007). Y es que Fals-Borda mantiene la importancia de la micro-localidad (veredas y corregimientos) como centro de expresión de las subjetividades políticas en la construcción territorial, pero siempre atento a la necesidad de conformar “unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego” (Fals-Borda, 1999, p. 87) a los macro-procesos de la globalización. De allí la importancia de la región y la transición hacia lo que él denomina “República Regional

Unitaria”, como forma propia de Estado, para distinguirla de la tradición eurocéntrica de conformación de Estados nacionales.

Entre los elementos que proponía analizar en su guía sintética y algo esquemática, estaban, por supuesto, las relaciones (y vacíos) de poder; las necesidades fundamentales de los pueblos; y los rasgos tradicionales con potencial para la integración social (lo que podríamos entender como las intersubjetividades para la solidaridad y la cooperación). Se trataba, según el sociólogo, de una forma para llegar a la reconciliación nacional, de resistir a la guerra, de recuperar la dignidad colectiva de las comunidades locales y de generar formas autónomas de gobierno popular (Fals-Borda, 1999).

Desde el punto de vista epistemológico y metodológico, la guía de Fals-Borda se apoya en sus desarrollos sobre la Investigación Acción Participativa (IAP), metodología por la cual el autor es reconocido como un pensador crítico latinoamericano y que ha animado el trabajo conjunto entre academia y comunidades para la emancipación social.

A pesar de la pertinencia trans-escalar y de enfoque popular de la propuesta de Fals-Borda, un sesgo escolástico puede ser identificado en su metodología. El autor propone, a través de la IAP, incorporar y complementar las encuestas y, en general, los estudios corográficos, cartográficos desarrollados por los profesionales de las disciplinas socio-geográficas, con “los aportes de los ciudadanos **idóneos** de cada unidad [territorial básica], y otras informaciones culturales y sociales pertinentes” (Fals-Borda, 1999, p. 87), resaltado nuestro. Mantener esta preponderancia del saber técnico puede revelarse problemático si se quiere abrir el ordenamiento territorial a la voluntad popular. Para ello, puede insistirse en la necesidad de enfatizar en la perspectiva dialógica de la misma IAP, para que cada paso en el proceso de reordenación sea una co-construcción de los actores del territorio.

De otro lado, es evidente la semejanza entre esta metodología y la propuesta de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET) que quedó consagrada en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las antiguas FARC-EP en 2016; aunque no sea fácil identificar las referencias a su uso intencionado.

En el punto 4 del mencionado acuerdo, donde se aborda el problema de las drogas, se introduce, en el numeral 4.1.3.5, la figura de las “Asambleas comunitarias” como la base del esquema de participación y de construcción social del territorio en las zonas más afectadas por el conflicto y los cultivos de uso ilícito. Tales asambleas se encargarían de la caracterización territorial (social, económica, ambiental), del diagnóstico de las necesidades sociales e institucionales, así como de la configuración productiva del territorio y la priorización de proyectos de inversión pública.

En el devenir de la implementación de los acuerdos, estas asambleas comunitarias han venido a identificarse con y a ser denominadas como “Núcleos Veredales”^[iv]. Se trata de los escenarios que aglutinan las voluntades populares en un proceso escalar ascendente que desemboca en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) que “materializa la planeación a diez años, y en donde se definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral”^[v].

Por otra parte, la implementación por fases de los PATRs, desde lo veredal hasta lo regional, pasando por lo municipal, deja ver la misma concepción trans-escalar ascendente de construcción participativa propuesta por Fals-Borda.

CONCLUSIONES, LÍNEAS DE ACCIÓN Y REFLEXIÓN

La construcción de paz y la planificación territorial encuentran un elemento de articulación en los planes de ordenamiento territorial y sus actualizaciones. Ambos procesos necesitan de la participación incidente de las poblaciones que habitan los territorios como elemento de despliegue de sus subjetividades políticas y de sus deseos y necesidades de reproducción sociocultural, que pasa, necesariamente, por el reconocimiento del derecho al acceso a la tierra y al suelo urbano en condiciones dignas.

La administración pública territorial se enfrenta al desafío de transformarse para la promoción y consolidación de procesos de ordenamiento territorial desde abajo. El poder burocrático del Estado deberá funcionar como catalizador del poder popular en la definición democrática de los destinos de los territorios. En este sentido, valoramos el camino iniciado por el Acuerdo de paz con los PDET pues va en esa dirección. Por ello, consideramos necesaria su consolidación y sistematización para extraer de él los aprendizajes necesarios para su aplicación en todo el territorio nacional.

Parte del desafío de la administración pública territorial en la actualidad es la comprensión de la incertidumbre asociada a los procesos decisionales, que, al contrario de la administración pública moderna no puede pretender controlar todas las variables. En buena medida, esta incertidumbre se deriva del dilema entre institucionalización y movilización que, según Velásquez (2014), caracteriza a la participación social.

La administración pública, en el Estado colombiano, deberá articular la dimensión formal de la legislación y los procedimientos técnicos sobre el territorio con las dinámicas culturales que explican el territorio como construcción política y resultado de la deliberación democrática, con el propósito político de la inclusión social. Tal es el caso de herramientas como el catastro multipropósito, que como instrumento para la gestión predial se torna fundamental para la toma de decisiones sobre el suelo y sus usos. En escenarios de apertura del quehacer estatal, estas herramientas deberán ser de libre acceso y uso en los procesos participativos de planificación del territorio.

Por su parte, la participación social y ciudadana deberá explicarse a partir de su relación con la dimensión deliberativa y decisional de la democracia, considerando que su integración en los escenarios posteriores a los acuerdos de paz, deberá caracterizarse por el diseño y aplicación de agendas sociales basadas en la inclusión política. De igual forma, en el contexto de los acuerdos de paz y de la jurisdicción transicional, la relación de la administración pública con la ciudadanía deberá incorporar en su nomenclatura el carácter deliberante de las organizaciones sociales.

Estamos hablando de un tránsito hacia formas mixtas de institucionalización y movilización, hacia formas de gestión pública basadas en las decisiones populares y su incorporación en acuerdos institucionales para la acción sobre el territorio y sus atributos, que ayuden a estabilizar acuerdos semánticos temporales mínimos; función atribuida a las instituciones, por ejemplo en Boltanski & Chiapello (2002); en un proceso, que, como hemos dicho, ha de ser trans-escalar y dinámico.

Finalmente, nos cabe a comunidades, académicos y funcionarios públicos, asumir ejercicios de aprendizaje colectivo bajo metodologías dialógicas de investigación-acción, que promuevan la generación de subjetividades para la incidencia territorial, subjetividades políticas para la vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barón Colmenares, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Revista Diálogos de Saberes*, (48), 133-154.
- Boltanski, L., & Chiapello, É. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Brandão, C. (2007). Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. En A. César, & N. Almeida, *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária* (pp. 39-62). Campinas: Editora Alínea.
- Caicedo, L. (16 de abril de 2021). Asesora de la dirección de políticas de espacio urbano y territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (Camacol, Entrevistador) Bogotá. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=0ZUBcr5bO2o&t=1442s&ab_channel=CamacolNacional
- Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales.
- Fals-Borda, O. (1999). Guía práctica de ordenamiento territorial: contribución para la resolución de conflictos. *Análisis Político*, (36), 82-102.

- Fals-Borda, O., Umaña, E., & Guzmán, G. (1963). *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social*. Bogotá: Tercer Mundo.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Hernández, J. A. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 17(32), 67-80.
- Krieger, M. J. (2016). Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad. *Ciencias Administrativas*, 4, 21-28.
- Méndez, L. (2019). Legitimidad de la administración pública en la modernidad y posmodernidad. *Murmullos Filosóficos*, 8(16), 24-35.
- Novais, P. (2010). *Uma estratégia chamada planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Russo, D. (2020). La administración pública y el modelo postmoderno de Estado. *Teorías, enfoques y aplicaciones en la ciencias sociales*, 12(26), 40-51.
- Trujillo, A., & Pérez, G. (2016). El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana. En D. R. Viviana Barberena, *Diseños institucionales para la construcción de la paz* (pp. 17-32). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Velásquez, F. (2014). La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización. *Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades de América Latina* (pp. 71-102). Ciudad de México: UNAM.
- Weber, M. (Junio-Diciembre de 1956). La objetividad del conocimiento propio de las ciencias sociales y de la política social. *Revista de Economía Política*, 7(16).

NOTAS

- [i] DNP-ESAP (2011). El papel de los consejos territoriales de planeación (CTP). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- [ii] Ver DNP: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/POT/PTPOT.pdf>
- [iii] Ver el video de la conferencia de Caicedo (2021), en el minuto 1:54:40.
- [iv] La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) también los denomina Unidades Básicas de Planeación (UBP). Ver la presentación de la ART sobre Planeación participativa PDET, disponible en <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/Descargas/723/eventos-de-investigacion/29871/mision-de-la-agencia-de-renovacion-del-territorio-maria-eugenia-pinto.pdf>
- [v] Ver ART: <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23179>