

Red de organizaciones de mujeres y planeación participativa*

Women's organizations network and participative planning

Maira Judith Contreras Santos**

Profesora del Departamento de Trabajo Social

Universidad Nacional de Colombia

Resumen

En este artículo se reflexiona sobre el ejercicio de planeación participativa que adelanta la Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar, en Bogotá. Se interpela como proceso urbano para construir desarrollo y por ello se describen, analizan e interpretan sus fundamentos, dinámicas y aprendizajes. También permite construir formas de aproximación a grupos sociales de segundo nivel que les faciliten a estos meditar sobre sus visiones, lenguajes y propuestas en torno a representaciones compartidas, extraer aprendizajes y contribuir a desplegar sus capacidades para materializarlas.

Palabras claves: desarrollo urbano, ciudad, procesos urbanos, planeación participativa, redes, organizaciones de mujeres.

Abstract

This article presents some thoughts on the exercise of participative planning that is being carried out by the Ciudad Bolivar Network of Women's Organizations, in Bogota. It is questioned as an urban process aimed to construct development, and that is why they describe themselves, analyze and interpret their foundations, dynamics and learnings. It also allows to construct ways for approaching second-level social groups, so they find it easier to meditate on their visions, languages and proposals regarding shared representations, to extract lessons and to contribute to unfold their capabilities in order to materialize them.

Keywords: urban development, city, urban process, participative planning, networks, women organizations.

Recibido: 14 de abril de 2009. **Aceptado:** 4 de agosto de 2009.

* Este texto es parte de la reflexión teórica de la investigación para la tesis de la autora en el Doctorado en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. La investigación es dirigida por Luis Mauricio Cuervo, doctor en Urbanismo y Planificación Territorial del Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, quien actualmente es Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal.

** mjcontrerass@unal.edu.co

Introducción

Una mirada a la planeación participativa en Bogotá muestra que nace, crece, se profesionaliza, institucionaliza y permanece con los lineamientos expuestos en los instrumentos distritales de la planeación ciudadana. Al parecer, con pocas alternativas frente a las aspiraciones sociales, porque los hechos señalan que dista de ser un proceso concertado de visiones, lenguajes y propuestas sobre las representaciones apropiadas y reconocidas socialmente que desean obtener las y los actores. Tal vez porque no son explícitos los contenidos ni los medios para materializar las ideas de desarrollo urbano cuya legitimidad y sentido, por lo menos, “[...] deben empezar a depender del carácter democrático con el que hayan sido construidos, de la validez y sostén técnico y científico que posean, de su capacidad de movilización de la voluntad y del comportamiento colectivo, no de su convergencia con ideas de desarrollo con pretensión hegemónica y dominante” (Cuervo, 2005, p. 38).

Frente a este panorama surgen múltiples interrogantes, entre ellos: ¿cuál es la noción de desarrollo urbano en Bogotá? ¿Cómo emerge? ¿Tiene impacto en la conducción de los procesos? ¿Cuál es el papel de la planeación participativa en este contexto? ¿La planeación participativa produce nociones de desarrollo? En caso afirmativo, ¿cómo se conjugan con otras ideas paralelas que le compiten, disputan o complementan? ¿Qué incidencia tienen sobre los procesos efectivos de construcción de desarrollo? En síntesis, ¿se construyen ideas de desarrollo urbano en Bogotá desde los procesos de planeación participativa, y, si se construyen, ¿cuáles son los fundamentos, dinámicas y aprendizajes de tal construcción? (Contreras, 2008, p. 2).

La investigación y la intervención ofrecen una inmensa y sugestiva caja de herramientas para responderlos y, si bien son múltiples los caminos a seguir para

extraer información que enriquezca la comprensión de la planeación participativa como proceso urbano, en esta ocasión, sin pretensión de contestar, se exponen los resultados de una reflexión sobre la materia con una organización social en la que se abordan sus tareas colectivas para alcanzar propósitos compartidos, entre ellos sus idearios sobre desarrollo urbano, con la intención de convertir su práctica en experiencias y obtener aprendizajes colectivos. En la primera parte del artículo se tratará la aproximación a los conceptos centrales para abordar la investigación, luego presento la caracterización del contexto en el que opera la Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar¹, y una reflexión sobre el ejercicio de planeación participativa de la Red. Por último, las conclusiones.

Aproximación a los conceptos centrales

Pensar en la planeación participativa como un proceso urbano desde donde es posible construir ideas de desarrollo implica aproximarse a las nociones que en el urbanismo explican los procesos y seleccionar las definiciones básicas para la reflexión. Una exploración en fuentes secundarias sobre el tema muestra la consistencia entre la noción de proceso urbano y la definición de ciudad en cualquiera de las visiones y discursos existentes sobre esta que, de manera distinta, pero constante, ubican el origen, la

1 La autora agradece los aportes de la Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar, principalmente a Flor Alba López Benavides, cofundadora. Actualmente directora de la Casa de Igualdad de Oportunidades en Ciudad Bolívar. También las precisiones realizadas al artículo por la trabajadora social Luz Marina Nemequén, asesora de la Secretaría Distrital de Integración Social, la comunicadora social Ingrid Galvis, asesora de la Dirección de Apoyo a Localidades de la Secretaría de Gobierno y la trabajadora social y administradora pública Jeidy Patarroyo, asesora del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal en Bogotá.

evolución y el estado actual de los procesos urbanos en las ciudades.

Para aclarar, los expertos refieren que la ciudad existe desde que el ser humano fue sedentario y se configura por los procesos sociales, ambientales, económicos, políticos y culturales que se producen hasta nuestros días, en los que coexisten distintas miradas para entenderla. Por ejemplo, Vásquez² explica varios énfasis sobre la ciudad, describe las múltiples acciones de sus aspectos así como las relaciones e interrelaciones de sus componentes, y aunque poco visibiliza los procesos urbanos como ejes de las visiones y los discursos o las formas como se construye la ciudad, permite entender que las dinámicas ciudadinas son producidas por los movimientos y las fuerzas presentes en ellas, incluso las que no se identifican ni explican. También posibilita afirmar que es preciso trascender uno u otro dominio del conocimiento en particular y más bien enfocar los procesos urbanos desde el pensamiento complejo que, revisando a Morin, aspira al conocimiento multidimensional, reconociendo que obtener conocimiento completo es imposible y que existen lazos entre entidades que el pensamiento debe distinguir pero no aislar (Vásquez, p. 23).

Advirtiendo que la definición de ciudad no resuelve la de proceso urbano, sino que exige un abordaje preciso en donde una y otro se comprendan en toda su extensión, es posible concebir la planeación participativa como un proceso urbano complejo o tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados³ en los que coexisten los hechos, las lógicas de los sujetos y las interpretaciones sobre esta provenientes de las y los actores involucrados en ella. Para avanzar por los caminos de su inteligibilidad, son múltiples los útiles conceptuales recomendados

desde distintos campos por las y los aprendices expertos en la materia⁴.

Su conjugación produce un campo de gran riqueza para la vida, a partir de múltiples saberes y prácticas provenientes de distintas disciplinas y profesiones que, entre otras, les permiten a las y los trabajadores sociales obtener y brindar conceptos para comprender y contribuir a resolver problemáticas, como la habitacional, que nos ocupa desde 1925, cuando en Santiago de Chile el médico Alejandro del Río fundó la primera escuela de trabajo social latinoamericana en la que predominó el interés por estudiar y solucionar las manifestaciones indeseables de la relación existente entre la vivienda de los sectores urbano-populares con la salud pública (Maguiña y Manrique, pp. 17-21).

En esta investigación se usan los conceptos expuestos por Cuervo (2005), quien propone abrir las mentes a una problemática relegada en la comunidad latinoamericana de investigadores urbanos, la de los procesos sociales de construcción de ideas de ciudad y desarrollo urbano. Plantea articular la producción de conocimiento y la acción social colectiva, confiando al lenguaje un papel articulador y afirmando que la reflexión no parte de cero, porque tanto la investigación urbana latinoamericana contemporánea como la planeación urbana poseen valiosas experiencias sociales en estos procesos que vale la pena acompañar, complementar y contribuir a consolidar desde la investigación. La autora sustenta que el desarrollo en general y el urbano en particular se deben concebir desde los criterios orientadores de los procesos sociales de construcción de ideas de ciudad y desarrollo urbano. Al entender el desarrollo como una idea del deber ser, como una representación de lo que la sociedad aspira a obtener, estima que su vitalidad depende de la apropiación y reconocimiento social que ella posea, que debe ser un producto intencional del diálogo, la conversación, el intercambio y la concertación de visiones, lenguajes y propuestas diversas, y que carece sentido si no se acompaña de

2 Quien continúa el trabajo de Françoise Choay, pionera en el estudio del pensamiento urbanístico. Según Vásquez, Choay, con su publicación *El urbanismo. Utopías y Realidades* de 1965, marcó el devenir del urbanismo durante varias décadas. Esta arquitecta agrupó el pensamiento sobre el tema desde el siglo XIX hasta la década de los sesenta del siglo XX, indicando dos periodos en la historia del urbanismo: preurbanismo, siglo XIX y urbanismo, siglo XX y estableciendo dos modelos como categorías del estudio de la historia: progresista y culturalista.

3 Véase la discusión sobre procesos realizada por Morin, pp. 32-35.

4 Entre ellos, Morin, que, sin ocuparse del tema, sugiere algunos útiles conceptuales para distinguir sin desarticular y asociar sin reducir que sustituyan la disyunción/reducción/unidimensionalización por la distinción/conjunción.

organización, movilización y respuestas colectivas alejadas de ideas sobre desarrollo hegemónicas.

Tras exponer el origen del concepto de desarrollo y establecer un nexo directo con los grandes enfoques del debate latinoamericano, la autora reseña la manera como la teoría urbana se apropia del concepto sobre desarrollo y del contenido que le otorga, plantea las grandes vertientes de búsqueda y la situación de su reflexión, sugiere poner entre paréntesis la discusión sobre las definiciones y concentrarse en el examen de los procesos sociales de construcción de ideas de ciudad y desarrollo urbano que finaliza con un balance del estado de sus exploraciones.

Como resultado, formula interrogantes de su perspectiva que agrupa en tres grandes tipos de consideraciones: los fundamentos, las dinámicas y los aprendizajes. Explica que el interés en los fundamentos permite descifrar la plataforma con la que una determinada sociedad consigue coordinar su acción o el conjunto de factores tangibles e intangibles, determinantes de comportamientos individuales y colectivos favorables a la consecución de un determinado ideal de desarrollo urbano. El interés en las dinámicas posibilita comprender las secuencias, los movimientos y las transiciones de unas fases, normas, instituciones y culturas a otras y las condiciones deseables con las que se espera ampliar las posibilidades de los sucesos en la conducción de procesos de transformación y cambio urbano; y el interés en los aprendizajes facilita constatar la posibilidad de obtener lecciones sociales que mejoren los manejos de los procesos de desarrollo urbano y las formas en las que esos aprendizajes operan.

Caracterización del contexto de Ciudad Bolívar

La planeación participativa que adelanta la Red como proceso desde el cual es posible construir ideas de desarrollo urbano requiere contextualizar esta acción colectiva, así como las y los sujetos involucrados en ella. A continuación se exponen algunos rasgos de la localidad⁵ que posibilitan visualizar su origen,

⁵ La trayectoria de su asentamiento es antigua. En algunas fuentes se afirma que inició hace más de 500 años con la ocupación de un territorio, inmensamente rico en flora y fauna, por indí-

evolución y estado actual, así como las dinámicas de las relaciones de la población que en ella habita.

Esbozo de Ciudad Bolívar

Es una de las veinte divisiones territoriales de la ciudad establecidas por el Concejo Distrital en Bogotá. Está compuesta por nueve veredas, ocho unidades de planeación zonal y más de 300 barrios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009; Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009; Secretaría del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009; Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2009)⁶. Se ubica al suroccidente de Bogotá, en la vertiente occidental de la cuenca media del río Tunjuelo. Su altura sobre el nivel del mar oscila entre los 2.400 a 3.100 metros. Limita con el municipio de Soacha y con las localidades de Usme, Bosa y Tunjuelito.

Hasta mediados del siglo xx se hicieron compras, ventas, traspasos y herencias de las haciendas que fueron divididas en parcelas con distintos fines. En algunas, se cambió la mano de obra para producir ladrillos por lotes en los que los trabajadores construyeron sus viviendas. En otras se ofrecieron y demandaron lotes a los que sus nuevos propietarios dieron el destino que estimaron conveniente, lejanos de la vocación del suelo y las consecuencias de su uso. Por ejemplo, terrenos ubicados en la cuenca del río Tunjuelo fueron empleados en la extracción minera de arcilla, arena, grava y gravilla, dada la solicitud de materiales requeridos en

genas suatagos, cundais y usmes, quienes tuvieron enfrentamientos con otras tribus y con los españoles hasta que fueron dominados, explotados, desterrados y exterminados. Durante la conquista ocuparon tierras a las que fijaron límites, denominaron haciendas e implantaron órdenes, amparados en sus nuevas leyes. Tras las disputas de poder tramitadas mediante guerras nacionales e internacionales, las propiedades se modificaron en correspondencia con las dinámicas de sus dueños y las coyunturas de los tiempos.

⁶ Portal de la ciudad de Bogotá. “La localidad de Ciudad Bolívar”. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva. 26 de marzo de 2009. <http://www.bogota.gov.co>; Secretaría de Gobierno de Bogotá D. C. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva. 14 de marzo de 2009. <http://www.gobiernobogota.gov.co>; Secretaría Distrital de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva. 24 de marzo de 2009. <http://www.sdp.gov.co>; Secretaría Distrital de Hábitat. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva. 13 de marzo de 2009. <http://www.habitatbogota.gov.co>

la construcción y la urbanización citadina (Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD—, p. 90; Universidad Nacional de Colombia y Departamento de Geografía, pp. 1-2).

La dinámica socioeconómica propició la aparición de hileras de viviendas que conformaron las primeras manzanas de los núcleos urbanos primarios de la zona, puesto que alrededor de ellos se expandió la urbanización. Estos se poblaron con personas procedentes de Bogotá, así como de otros lugares del país, que buscaron albergues por la concentración de la propiedad sobre la tierra, la violencia bipartidista, los sucesos del 9 de abril de 1948, los cambios de percepción de la ciudad, la incapacidad estatal para solucionar el déficit habitacional, la ausente planificación urbana y la escasa oferta de vivienda para las personas que vendieron su fuerza de trabajo en un mercado proclive a la industrialización y a la modernización tanto del país como de su capital desde la década de los cincuenta del siglo anterior (Zambrano, pp. 96-97; Contraloría de Santa Fe de Bogotá y División de Participación Ciudadana, pp. 2-3; Instituto Distrital de Cultura y Turismo —IDCT—, pp. 11-14).

En la década de los sesenta se consolidó una franja industrial en la parte plana de la zona que ofreció empleos no calificados y persistió la industria extractiva en la parte alta de esta. En ambas emergieron núcleos urbanos cuyas viviendas fueron construidas en lotes comprados a comerciantes que realizaron las transacciones en cualquier terreno —incluso en canteras operando o en desuso— evadiendo la normativa distrital (Universidad Nacional de Colombia y Departamento de Geografía, pp. 2-5). Los asentamientos crecieron sin equipamientos urbanos básicos ni servicios públicos. En fin, en barrios sin vías, parques, centros de salud, escuelas, agua, luz ni teléfono, la población pagó altos costos para conseguir lo que el Estado y los vendedores debieron proveer puesto que, si bien obtuvieron lotes por montos inferiores a los precios del mercado, la inversión por m² construido terminó siendo mucho más alta que la de otras soluciones de vivienda ofrecidas en distintos sitios de la ciudad. Aún así, según Zambrano, en la memoria de algunos habitantes se califica a los mercaderes de

benefactores porque donaron terrenos para construir iglesias o parques. Algo similar ocurre en algunos barrios ante los hacendados, miembros de la élite bogotana, quienes, con frecuencia, no parcelaron directamente su propiedad, sino que efectuaron el negocio de la tierra mediante una firma urbanizadora, intermediaria o compradora, que les permitió ganar la plusvalía urbana que valorizó sus tierras sin parecer urbanizadores ilegales (Zambrano, p. 111).

Desde la década de los setenta el crecimiento de los asentamientos se dio de manera formal e informal. Según estudiosos de la problemática urbana en Ciudad Bolívar, en tal crecimiento se presentó urbanización ilegal, urbanización legal e intervención estatal. La urbanización ilegal abarcó tres formas: clandestina, pirata y de invasión. La primera sucedió cuando propietarios o poseedores dividieron sus predios y, sin acatar las normas distritales, vendieron lotes a pobladores carentes; la segunda ocurrió cuando personas sin títulos de propiedad sobre los terrenos, desatentos de la planeación urbana, invadieron y vendieron derechos de posesión de lotes a pobladores con escasa capacidad para adquirir vivienda en el mercado inmobiliario; y la tercera se produjo sin intermediarios cuando pobladores ocuparon suelo en el que construyeron sus viviendas. La urbanización legal privada operó para construir viviendas multifamiliares dado el fortalecimiento de la franja industrial. La intervención estatal surgió cuando la administración distrital mejoró la infraestructura barrial y entregó lotes con servicios mediante programas que ejecutó con apoyo de organismos internacionales (Corte y González, p. 37-39).

Aquí resulta necesario señalar que las repercusiones de la intervención estatal fueron diversas. En ocasiones, la población ocupó terrenos próximos a los proyectos oficiales de vivienda porque —al ser dotados con servicios públicos y formalizados con escrituras— buscó acceso a sus redes de acueducto y alcantarillado. En otras, dada la visibilización de problemas en todos los órdenes, la administración distrital creó dependencias e impulsó acciones para resolverlos que, si bien fueron notables, tuvieron limitaciones para agenciar procesos sobre desarrollo urbano compatible con el bienestar de la población.

Al parecer, desde la fecha hasta ahora, este tipo de situaciones prosigue con frutos similares.

Actualmente, Ciudad Bolívar no suspende su urbanización en una superficie que, según la Secretaría Distrital de Planeación, tiene una extensión de 12.998,46 hectáreas, de las cuales el 74,33% es área rural, el 16,44%, área urbana y el 1,5%, área de expansión⁷. En prospectiva, el crecimiento urbano expuesto afecta el área rural; complica el área urbana y vulnera el área de expansión. Prosigue la formalización de barrios así como la construcción de conjuntos residenciales multifamiliares y el surgimiento de asentamientos informales en zonas de alto riesgo con población carente de recursos. Por tanto, no es difícil prever las derivaciones de tal combinación: deterioro de la naturaleza, agudización exponencial de la pobreza, insuficiente atención estatal, etc. En definitiva, expresiones de las dinámicas de los procesos urbanos que merecen transformación y que se esbozan a continuación.

Expresiones de las dinámicas ambientales

Desde hace décadas, en numerosos estudios sobre Ciudad Bolívar se indican los impactos de la acción humana en la naturaleza. Dichos estudios muestran que flora, fauna, agua, aire y suelo presentan difíciles problemas que agravan la calidad de vida de las y los habitantes locales e inciden en los niveles de vida de la población citadina y en los ecosistemas, ya que los elementos examinados son componentes de un *continuum* vital ajeno a los límites jurisdiccionales fijados por la estructura administrativa distrital. Desde esta lógica, es necesario afirmar que también influyen en la localidad las relaciones entre la naturaleza y la población escasamente armónicas que se presentan en el resto de localidades y en la ciudad como conjunto de estas, reflejando algunas distorsiones de las ideas sobre desarrollo urbano puestas en marcha.

7 El 35% de su área total es suelo de protección, compuesto por una estructura ecológica principal, cuya preservación es el soporte básico del ordenamiento territorial y varias zonas de riesgo que abarcan zonas de alto riesgo no mitigable, con amenazas por remoción en masa e inundación y con afectación por residuos sólidos. Amplia información sobre esta caracterización se encuentra en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá "Construir ciudad" 2000-2010.

Para ilustrar, se pueden resumir por componente. La flora desapareció, se alteró o fraccionó por el crecimiento urbano, la tala para el consumo de leña, la quema, la extracción de arcilla, arena, grava y gravilla, el atropello industrial, la apertura de vías, la destinación de tierra a la ganadería extensiva, la ampliación de la frontera agropecuaria, el surgimiento de asentamientos humanos. La fauna se desplazó o disminuyó por la caza y la alteración de su hábitat. El agua se contaminó con el flujo de sedimentos provenientes de la fabricación de ladrillos y explotación de canteras, la apertura de vías, el vertimiento de aguas negras, el uso intensivo de agroquímicos, como fertilizantes, fungicidas y herbicidas en los cultivos, la invasión de rondas de quebradas en las que se reduce su cauce y aumentan los sedimentos, la disposición inadecuada de excretas. El aire se degradó con la suspensión de partículas generadas por la explotación de canteras, las chimeneas industriales, los lugares clandestinos de sacrificio de animales para consumo humano, las quemas de huesos de animales, la emisión de gases provenientes del relleno sanitario⁸, el mal estado de las vías unido al clima seco de la localidad, la inadecuada disposición de residuos sólidos en las viviendas. El suelo se afectó por la presencia de procesos activos de erosión visibles en cárcavas, la existencia de prácticas agrícolas inadecuadas, el exceso de pastoreo, el trabajo sin respeto a las normas técnicas de la industria extractiva, los cambios en el uso del suelo, la inadecuada disposición de residuos sólidos, el deterioro de los caminos de herradura, el desconocimiento y la apatía por conservar los ecosistemas como parte de la preservación de la vida humana y no humana (Contraloría de Santa Fe de Bogotá y División de Participación Ciudadana, pp. 31-32; IDCT, pp. 3-10; Secretaría de Hacienda y DAPD, pp.11-27; Universidad Nacional de Colombia y Departamento de Geografía, p. 9).

8 Se le denomina así porque se diseñó y construyó con esta imagen en 1988. Recibe los residuos de Bogotá y algunos municipios vecinos. Parece que, debido a su escasa administración, operación y mantenimiento, con el tiempo se convirtió en una fuente generadora de contaminación del aire, el agua y el suelo. Actualmente, se implementan medidas para su mejoramiento, pero, según algunos, aún no cumple con los estándares fijados para considerar que es la solución de disposición final de los residuos sólidos en la capital del país.

Las dinámicas político-administrativas con énfasis en planeación

Ciudad Bolívar posee la misma estructura administrativa del resto de localidades existentes en Bogotá⁹. A pesar de esto, su origen, trayectoria y estado actual presentan particularidades que vale la pena identificar. Su crecimiento urbano fue sostenido desde la mitad del siglo XX hasta la fecha. A su vez, la Alcaldía Mayor de Bogotá ejecutó formas de administración central y local variables en tiempo, organización, operación y resultado en la localidad.

Ciudad Bolívar es una expresión de Bogotá. Su administración central mantuvo consistencia en el señalamiento del sur como lugar de construcción de vivienda para mano de obra no calificada desde la década de los cincuenta del siglo XX y no fue sino hasta la década de los ochenta de esta centuria que intervino en la zona, por Acuerdo 11 de 1983, cuando el Consejo del Distrito Especial de Bogotá autorizó realizar una operación de crédito público externo al alcalde mayor para financiar siete programas de inversión, señalados como Proyecto Ciudad Bolívar. Estos fueron: construcción, rectificación y pavimentación de vías; ejecución de obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado; desarrollo y rehabilitación de barrios urbanos; construcción y dotación de establecimientos y servicios de salud, de centros de servicios comunitarios y de establecimientos educativos; estudios y planes complementarios.

De modo que el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— otorgó un crédito para subvencionar el Programa Ciudad Bolívar en 1983. Su ejecución, según intervinientes de la época, produjo vastas inquietudes comunitarias que compiló la asociación de juntas de acción comunal en un texto debatido con las y los pobladores de la zona, las entidades encargadas de las obras y la coordinación del Programa¹⁰. A esto se

adicionaron distintas opiniones orales y escritas. Las segundas anotaron que, pese a las recomendaciones, el plan no consideró plazas de mercado, central de abastos, terminal de transporte, ni estrategias para proteger el ambiente, mejorar la calidad de vida, generar empleo y elevar ingresos de la población, principal causa del deterioro de sus condiciones de vida. También expresaron que la ejecución del plan presentó inadecuado manejo administrativo, lento desembolso de recursos, fallas en el diseño del presupuesto¹¹ a lo que añadieron mala negociación de deudores porque “[...] el BID impuso altas tasas de interés (9,5%), gravámenes adicionales sobre la comisión de vigilancia, 1% sobre saldos no desembolsados”, lo que se tradujo en pagos de interés sobre deudas pactadas sin beneficios recibidos (Pineda, pp. 19-20).

De este programa quedaron el nombre para la localidad, la conversión de zona en alcaldía menor por el Acuerdo 14 de 1983, vías, servicios públicos, parques, escuelas, centros de salud, grupos de población, cuentas por pagar, propuestas y proyectos de acuerdo¹² en los que se propuso desde renegociar y reestructurar el Programa hasta condonar créditos de vivienda ya que en el 2005 más de 5.000 propietarios

me preciso sobre la licitación, la adjudicación y el desarrollo de las obras, así como su fiscalización, ya que detectó compras de terrenos por encima de los valores comerciales; utilización de mano de obra de la zona en la ejecución de las obras y adjudicación de contratos por medio de organizaciones comunitarias con conocimiento legal según lo expuesto en la Ley 11 de 1986; revisión de los contratos de compra de terrenos, materiales y ejecución de las obras con irregularidades; reestructuración del programa lotes con servicios; inversión en la zona a proyectos comunitarios propuestos con recursos provenientes de la devaluación del peso frente al dólar (Asociación de Juntas de Acción Comunal en Corte y González, 1989, pp. 84-85).

11 Porque “[...] no contempló gastos como el ajuste al cambio de los dólares, manejo financiero, incremento en el servicio de la deuda, costos de la comisión de crédito y legalización de los contratos”.

12 Véase por ejemplo: Plan de Emergencia Zonal de Ciudad Bolívar. 1.3.9. Renegociación y reestructuración del Plan “BID” para la zona suroccidental del Distrito Especial —Bogotá— elaborado por equipo zonal, asociación de juntas comunales, grupos de base, comités culturales, comités femeninos, comités deportivos, comités de salud, asociación de padres de familia, colectivos de educación, colectivos de comunicación, madres jardineras con la asesoría del Centro de Investigación y Educación Popular —Cinep— (Corte y González, pp. 299-302). Así mismo, véase Proyecto de Acuerdo 407 de 2007. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de la cartera de la Caja de la Vivienda Popular, elaborado por el concejal Fernando Rojas.

9 Véase el soporte legal de sus cambios políticos administrativos en: Decreto 3463 de 1954, Ordenanza 7 de 1954, Decreto Ley 3133 de 1968, Acuerdo 26 de 1972, Acuerdo 8 de 1977, Acuerdo 11 de 1983, Acuerdo 14 de 1983, Acuerdo 9 de 1986, Constitución Política de Colombia, Ley 1 de 1992, Acuerdo 2 de 1992, Acuerdo 6 de 1992, Decreto Ley 1421 de 1993, Acuerdo 257 de 2006, Decreto 539 de 2006.

10 En el documento solicitó: informe preciso sobre el desarrollo de subprogramas y garantía de conclusión de las obras; infor-

presentaron moras en pagos debido a sus precarias condiciones económicas, a sus percepciones sobre cancelaciones mayores a las de los capitales iniciales prestados, a que la entidad distrital, responsable de otorgar viviendas, entregó soluciones en zonas de alto riesgo a familias que luego debieron ser reubicadas, a que esta fue negligente al resolver deficiencias tanto de las unidades habitacionales que entregó como de los barrios donde las ubicó, así como al brindar apoyo para la obtención de subsidios provenientes de otras fuentes, entre ellas el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana —Inurbe—.



Álbum familiar

Pese a la escasa producción, circulación y utilización de evaluaciones compartidas, la Alcaldía Mayor de Bogotá, durante 1985, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación —DNP— y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —Pnud— inició la ejecución del Programa Acciones Integradas en Asentamientos Populares Urbanos en tres divisiones territoriales de Bogotá, una de las cuales fue la recién creada alcaldía menor de Ciudad Bolívar. Acorde con los lineamientos de la cooperación técnica internacional, los contratistas del Programa se concentraron en coordinar acciones demostrativas sobre la utilización de recursos para el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos indicados. A tono con los tiempos en los que las organizaciones no gubernamentales tuvieron despegues y auges inusitados en el país, subcontrataron algunas, entre ellas al Centro de Investigación y Educación Popular —Cinep—, y les encomendaron tareas como las de realizar talleres zonales en los que promovieron y brindaron asistencia técnica a las comunidades en procesos de planeación participativa para concertar, identificar, planear y ejecutar proyectos específicos (Corte y González, pp. 19-32).

El Cinep adelantó una intervención participativa en la que reconoció la zona, caracterizó sus organizaciones comunitarias, construyó un diagnóstico general y formuló un Plan de Emergencia Zonal —PEZ—. Si bien obtuvieron resultados, ya que la población, a la luz del bien común, dijo: “¿qué hacer y por qué?”, el equipo mostró preocupación por el bajo nivel de apropiación del plan por parte del gremio comunal y por la política de planeación del presupuesto.

Tal inquietud fue una adición a su registro de que el Programa “[...] era un programa más de participación comunitaria inducido por el Estado con el objeto de hacer más eficaz la acción gubernamental y tener una mayor cobertura a un menor costo, ya que la mano de obra no era remunerada”. Aumentó cuando identificaron tensiones relacionadas con: el énfasis en la participación de la población en unas fases del proceso (ejecución de obras) y en otras no (formulación, control y gestión del programa), la disputa entre visiones macro y micro; la desigualdad de acceso a la información entre comunidades y entidades, la distancia de intereses, capacidades y métodos estatales y comunitarios, la diferencia entre saber técnico y saber comunitario, la divergencia en plazos y ritmos de las programaciones de obras, la contradicción en la posición frente al trabajo no remunerado (*Ibid.*, pp. 85-86).

Según el Cinep, las organizaciones comunitarias elaboraron y ajustaron el PEZ y lo expusieron a distintas entidades distritales en los talleres zonales previstos por el Programa y en el consejo de gobierno abierto propuesto por el alcalde mayor. Allí trascendieron la presentación caótica de listas de quejas y reclamos barriales realizando una disertación metódica de necesidades comunitarias a ser resueltas por medio de un reordenamiento del gasto público en un plazo no mayor de un año sin alterar el modelo tradicional de desarrollo urbano. En su transcurso, el nivel de apropiación del PEZ por las entidades distritales fue escaso debido, entre otras, al desconocimiento de los pocos funcionarios asistentes sobre el contenido político de la nueva forma de participación ciudadana. Aunque las organizaciones comunitarias diseñaron las agendas de los talleres, olvidaron reglas legales y políticas para concertar. Esto, junto a la falta de voluntad de la administración central para conciliar, obstaculizó la generación de pactos y evidenció contradicciones en el interior y entre las entidades intervinientes. Todo permitió visualizar fallas de algunos dirigentes comunales en la asunción de estilos alternativos de concertación y robustez en los espacios amplios de participación popular directa para gestar intereses colectivos (*Ibid.*, pp. 99).

Al finalizar los eventos se conformó una comisión de seguimiento a la práctica. Sin embargo, la partici-

pación comunitaria disminuyó y la intervención estatal aumentó para ampliar la cobertura de servicios públicos y mejorar los equipamientos urbanos. Esto produjo ejercicios de reflexión sobre la proyección de la organización popular, aunque, pese a los debates o por los mismos, las y los habitantes focalizaron su atención en las tareas barriales disminuyendo las acciones generales “[...] pero con criterios más amplios y zonales” (*Ibid.*, pp. 117-122). Según el Cinep, los talleres fueron un marco para exponer propuestas y animar la formulación de pliegos de necesidades zonales que antes se diseñaron por barrio, dado que “[...] aquí también se venía desarrollando un proceso de base de elaboración de un plan de emergencia, como iniciativa autónoma de algunas organizaciones de la zona” (*Ibid.*, p. 206).

Es decir, durante un intervalo de tiempo, en un fragmento de espacio urbano, coexistieron actores sociales e institucionales con visiones, lógicas, lenguajes y propuestas diferentes que impulsaron un ejercicio participativo cuyo resultado concreto fue un plan. Al revisar lo descrito, parece que subyacieron razones y emociones sobre distintos tópicos que se concretaron en acciones y reflejaron tensiones, pero no se conversaron. Paradójicamente, la noción de planeación se mantuvo subsumida, con varios significados, en su propio proceso. Quizá se dieron por hechos los canales para circular, debatir y producir los fundamentos comunes de la acción colectiva. Tal vez hubo concentración en la obtención de los resultados (talleres-plan-proyectos) pero dispersión en el trámite de las contradicciones dadas entre la población y las organizaciones no gubernamentales ante las entidades distritales, nacionales e internacionales involucradas. A lo mejor, los desacuerdos se consideraron irreconciliables en vista de la efervescencia de las percepciones sobre las limitaciones de los programas de cooperación internacional y las incapacidades de las administraciones centrales de los años ochenta en Bogotá y, sobre todo, en Ciudad Bolívar, puesto que, tras veinte años de ausencia, comenzaron a intervenir con acciones que produjeron disímiles reacciones en sus momentos y cuyos efectos aún se pagan. Esto pese a que, según el Cinep:

Hasta 1983 el Estado negaba la planeación popular, la consideraba ilegal y la perseguía, pero durante la administración de Belisario Betancur [sic] se concretó la discusión pública en torno a la participación comunitaria una vez que esta partía de la premisa de que “no era posible el progreso del país si no tenía lugar dentro de unos parámetros de creciente participación comunitaria, en los beneficios de este proceso” y que, sin esta, aumentaría la agudización de los conflictos sociales y económicos (Plan Nacional de Desarrollo Cambio con Equidad. 1983-1986). El proyecto político de “apertura”, puesto en marcha por el gobierno de Betancur [sic], en un intento de cooptación permitió en cierto sentido crear algunos espacios a las expectativas populares alternativas, potencializando y cualificando la planeación popular. Así surgieron los programas gubernamentales Capaca, Cipacu (Capacitación para la Participación Campesina y Capacitación para la Integración y la Participación Comunitaria Urbana) y la Ley 11 del 86, entre otras. A partir de 1987 la administración de Virgilio Barco pretende institucionalizar totalmente la participación, negando la planeación popular, ya que tiene como principal objetivo aproximar las organizaciones populares institucionales “al proceso de toma de decisiones en relación con la planeación, dirección y control de las funciones del Estado que afectan la vida comunitaria, toda vez que los auténticos líderes de la comunidad son el mejor canal de comunicación de las aspiraciones, los anhelos y las necesidades de las capas más desprotegidas de la población”. (*Ibid.*, p. 173)¹³

13 Si bien el Cinep encuentra, por primera vez, la aceptación de la participación en la planeación por parte del gobierno colombiano en el plan nacional de desarrollo Cambio con Equidad (1983-1986), otras autoras ubican esta aprobación en periodos anteriores. Así, por ejemplo, la trabajadora social Beatriz Elena López de Meza muestra cómo en el plan de desarrollo Para Cerrar la Brecha (1975-1978) al proponer la ejecución del programa Integración de Servicios y Participación Comunitaria en zonas marginales urbanas se afirma que “[...] no basta con planes técnicamente estructurados si la comunidad no se siente estimulada a participar en la solución de sus propios problemas; por tal razón, los organismos del Estado, involucrados en el diseño y ejecución del programa, deberán tener en cuenta la participación que se logra a través de la organización y promoción social” (DNP, p. 142).

Dado que el objetivo de los talleres fue “[...] aumentar la incidencia de la comunidad en la definición de los presupuestos de inversión y gasto público en las zonas del Distrito Especial”, cuando en 1987 el Cinep revisó la inversión aprobada para Ciudad Bolívar halló coincidencia en un 30% con la propuesta comunitaria. A su juicio, el porcentaje mayor de esta correspondió a la aceleración del Programa Ciudad Bolívar en razón a que el financiamiento de las obras por realizar en la zona procedió de recursos externos. El porcentaje menor ocurrió por cambio presupuestal en dos entidades encargadas de los servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos. Aunque la asignación que no coincidió con la comunitaria respondió a necesidades reconocidas en la zona, un 73% de estas, como la idea de lotes con servicios, se descartó en los talleres. Es decir que el 50% del presupuesto zonal se asignó para obras que la población rechazó pero que, sin embargo, la administración central mantuvo argumentando cumplimiento en los contratos del Programa Ciudad Bolívar (*Ibid.*, p. 229). No obstante, los talleres se asumieron como instrumentos para definir presupuestos e implementar la planeación urbana en contextos de descentralización y ampliación de la participación ciudadana y comunitaria. Con base en sus alcances y límites se fijaron recomendaciones sobre múltiples aspectos para su mejoramiento (*Ibid.*, pp. 239-247).

En el 2009, si bien circulan evaluaciones parciales sobre el Programa Acciones Integradas en Asentamientos Populares Urbanos, como la que se describe en anteriores párrafos, aún no se dispone de valoraciones completas sobre este. Esto no significa que se carezca de informes sobre su ejecución, que se refieren a la carencia de conversaciones entre actores sociales e institucionales involucrados en el Programa que, con base en soportes orales y escritos, debieron extraer aprendizajes de la práctica, divulgarlos, debatirlos y ponerlos a disposición de nuevas intervenciones, evitando los fracasos recurrentes y potenciando los aciertos en una localidad que, como la de Ciudad Bolívar, concentra un buen número de problemas sin atención estatal. Lamentablemente, estos casos no son fortuitos. Deben ser examinados a profundidad porque, al parecer, la intervención en la localidad en

las dos últimas décadas fue similar. Surgieron políticas, planes, programas y proyectos inconsultos que se ejecutaron en colectivo pero poco se siguieron, evaluaron y sistematizaron de la misma forma. Así que no fortalecieron los acumulados de “sus poblaciones objetivo”. Aumentaron tanto las obras como las frustraciones. La desconfianza creció; se convirtió en un fuerte obstáculo para fomentar la organización y construir alianzas. De ahí que, por ejemplo:

Al finalizar el noventa y tres Ciudad Bolívar era un hervidero social. De un lado, se asomaba un movimiento social con deseos de autonomía y reconocimiento. Luchando por dignificar su imagen frente a una racha de estigmatización y violencia.

De otra parte, se creó un imaginario en la izquierda, en el Estado, en el ámbito internacional, de que Ciudad Bolívar era el paradigma de la pobreza y de la marginalidad en la ciudad. Y se le convirtió en un laboratorio para las ONG.

Se podían observar una gama diversa de ellas. Desde instituciones como la Fundación Social, con amplia capacidad de intervención, recursos propios y una trayectoria larga en la zona, hasta una cantidad de pequeñas ONG con motivaciones más políticas que sociales. Estas pequeñas ONG cuando acceden a la financiación internacional generan una burocracia, con un discurso de izquierda y el oficio de ser miembro de una ONG. ¿Qué hacen las ONG? Dictar cursos, talleres, echar una carreta, para justificar así una inversión.

Y ahí se creó la costumbre de incluir el sostenimiento de las ONG como parte de los proyectos. Y eso se convertiría en un punto de discusión fuerte tanto con las comunidades como con la propia ayuda internacional.

Para saltar este problema solo habría una posibilidad, y es crear directamente las ONG dentro de la comunidad.

Se hicieron intentos. Tampoco resolvía el problema, porque eso era como crear una cierta burocracia y cierto aparato dentro de las mismas comunidades, que, igual, iba a necesitar ser financiado. Y entraba al balance de la capacidad técnica y contable de los funcionarios.

Independientemente de las relaciones que las comunidades o sectores de ellas, establecieran con las ONG se avivó un sentimiento anti-ONG, que partía de

observaciones reales, pero desvariaba en una serie de especulaciones y rumores.

[...] A pesar de que la crítica a las ONG pudiera tener razones, la posición reactiva no pudo ser traducida en una afirmación de identidad y cohesión propia de las comunidades. Tras la crítica a los externos, estaban posiciones de izquierda, clientelistas tradicionales y una burocracia menuda que se fue gestando a lo largo de estos años en la zona. (Salazar, pp. 20-21)

Haciendo un repaso, se puede decir que existió un tránsito fuerte de lo informal a lo formal. Ciudad Bolívar se convirtió en alcaldía menor por medio del Acuerdo 14 de 1983 y, desde ese año hasta la fecha, está sujeta a su propia trayectoria; a los cambios en la estructura, organización y funcionamiento que se acordaron en el Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde; a las transiciones en materia de planeación urbana y a los cambios en materia de planeación local que fueron soportados con varias normas¹⁴.

Pese a la escasa producción, circulación y uso de reflexión colectiva sobre los ejercicios de planeación locales realizados durante la década de los noventa con el respaldo normativo citado, en el 2000 el alcalde mayor sancionó el Acuerdo 13 que aprobó el Concejo Distrital desde 1998, que tenía como antecedentes algunos proyectos de acuerdos propuestos por concejales desde 1995 y objetados por los alcaldes mayores en anteriores momentos. En el Acuerdo 13 se reguló la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las localidades del Distrito Capital y se dictaron otras disposiciones. Sin recurrir a la exposición de motivos, en esta norma se mantuvo la definición sobre plan de desarrollo local que se fijó en el Decreto 739 de 1998. Así mismo, los principios generales, los contenidos, los alcances y los fundamentos del tal decreto a los que se adicionaron las estrategias y programas resultantes de los encuentros ciudadanos locales¹⁵, otor-

14 Entre estas, la Ley 152 de 1994, Acuerdo 12 de 1994, Decreto 425 de 1995, Decreto 395 de 1996, Decreto 176 de 1998, Decreto 739 de 1998, Decreto 449 de 1999, Decreto 518 de 1999.

15 Según el Acuerdo 13 de 2000 se concibieron como “[...] la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en

gando a los encuentros la definición y priorización de los proyectos en que se concretan las propuestas estratégicas locales¹⁶. De igual modo, se sostuvo la secuencia procedimental de los Decretos 739 y 518 de 1999 aunque varió en la realización de tareas porque se crearon los consejos locales de planeación.

Guardadas las proporciones de escala, las funciones y atribuciones asignadas a estos consejos rebasaron las funciones dadas al Consejo Nacional y a los Consejos Territoriales de Planeación municipal, departamental, distrital, o de las entidades territoriales indígenas en la Ley 152 y al Consejo Territorial de Planeación en el Acuerdo 12. Es necesario observar, en el Acuerdo 13, la magnitud de las tareas impuestas a los consejos. Impresiona su precisión en los mandatos, así como su falta de claridad cuando se enuncian los medios requeridos para cumplirlos, porque sobre el tópico se afirma solamente que “[...] el alcalde local, a través de la oficina de planeación local, prestará al consejo de planeación local el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento” (parágrafo del artículo 10, Acuerdo 13 del 2000).

Ante todo, son múltiples las obligaciones de las y los electores representados en los consejos y pocas las decisiones puestas a su alcance. En particular, las recomendaciones sobre el contenido del plan formuladas por tales instancias no son vinculantes porque “[...] el alcalde local contará con 8 días para atender las observaciones y recomendaciones del consejo de planeación local e incorporar las que considere pertinentes antes de presentar el proyecto definitivo del plan de desarrollo local a consideración de la junta administradora local” (Artículo 20, Acuerdo 13 del 2000). Al comprender que las y los consejeros son voluntarios de la planeación local con múltiples preocupaciones y ocupaciones, surge un conjunto de interrogantes sobre sus motivaciones, intereses y aspiraciones, así como sobre sus saberes y prácticas frente a este “avance democrático” que más parece una descarga de obligaciones, quizá poco cumplidas por las administraciones centrales

cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local”.

16 No se definieron en el Acuerdo. Parece que provienen del plan de desarrollo distrital o, por lo menos, deben ser concordantes con las propuestas de este.

y locales, que un complemento de la democracia representativa. Tal vez sea indispensable recurrir a distintos saberes sobre la dinámica de grupos para comprender cuáles son las razones y las emociones de las y los electores que optan por participar en los ejercicios de planeación local sustentados en el Acuerdo 13.

De hecho, desde el 2000 hasta la fecha, los ejercicios de planeación participativa impulsados por las administraciones centrales y locales en Bogotá son regidos por el Acuerdo 13. Esto significa que, tras nueve años de práctica, los fundamentos son inmutables. Ahora bien, aunque parezca cierto que las condiciones externas (normas, marco institucional, voluntad política) variaron, también es cierto que tanto el sector central como el sector descentralizado, funcionalmente o por servicios, y el sector de las localidades —es decir, la estructura administrativa del Distrito Capital en pleno— asignaron recursos financieros en todos los periodos gubernamentales a la contratación de terceros (universidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales y personas naturales) con el objeto de mejorar las condiciones internas en cuanto a información, formación, organización, participación de la planeación local y realizar monitoreos sobre ella. Esto merece evaluación porque puede ofrecer pistas de sentido para contribuir a mejorar la intervención.

Por su parte, en el Acuerdo 13 como instancia de planeación local es similar en definición y composición¹⁷ al consejo territorial propuesto en el Acuerdo 12 y al consejo nacional previsto en la Ley 152 como instancias de planeación distrital y nacional respectivamente. Cambia porque en el Acuerdo 13 se considera a la Junta Administradora Local como

17 Según el Acuerdo 13, el Consejo Local debió ser integrado en cada localidad por un representante de cada una de las siguientes agrupaciones: juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, organizaciones de industriales, gerentes de establecimientos de salud pública local, organizaciones no gubernamentales, organizaciones ambientales, organizaciones de las comunidades indígenas y étnicas, si existen en la localidad, organizaciones campesinas en la localidad con áreas rurales.

autoridad de planeación local y en el Acuerdo 12 se considera a sus representantes como integrantes del consejo territorial que es una instancia de la planeación distrital. También varía la composición entre instancias de planeación nacional, distrital y local porque en el Acuerdo 13 no se explicita como representante del consejo local de planeación a la mujer proveniente de organizaciones femeninas no gubernamentales, mientras que en el Acuerdo 12 y la Ley 152 se ordena la representación de dos de ellas. Es preciso adelantar recapitaciones compartidas sobre los seguimientos, las evaluaciones, los acompañamientos, las consultorías, las asesorías y las investigaciones financiadas por la estructura administrativa del Distrito Capital, así como producir, circular, utilizar y conjugar las reflexiones de las y los involucrados en ella. Construir una plataforma colectiva para coordinar acciones con la que se conviertan los fundamentos en hechos es un deber ser de las y los habitantes de Bogotá para impulsar procesos urbanos en los que sea posible materializar metas compartidas de presentes y futuros. De ahí que sea necesario registrar saberes y prácticas en la materia que provengan de organizaciones sociales existentes en las localidades como la que se aborda en este artículo.

Rescapitulando, en Ciudad Bolívar, pese a que su suelo fue rico en flora y fauna, de donde se extrajeron o fabricaron los materiales para la construcción en Bogotá de cara a la modernización capitalina, donde se ubicaron las mujeres y los hombres que cambiaron su mano de obra en la edificación urbana por escasos recursos de supervivencia, pese a que la administración distrital legalizó su intervención con apoyo de la cooperación internacional y que las organizaciones no gubernamentales ofrecieron soluciones desde un amplia gama de posturas, y a pesar de que las y los habitantes se organizaron en diversos grupos que abarcaron todo el espectro de posiciones políticas y niveles de articulación posibles, *la pobreza aumentó en paralelo con el crecimiento de su urbanización y, específicamente, de su población.*

Las dinámicas poblacionales con énfasis en las mujeres de Ciudad Bolívar

Los censos de población muestran un aumento sostenido de la población en Ciudad Bolívar. Actualmente, el perfil de la localidad elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas —DANE—, con datos del censo nacional de 2005, permite visualizar algunos rasgos de las viviendas, los hogares y las personas.

Desde la última década del siglo pasado, los perfiles, diagnósticos, líneas de base y/o análisis de la localidad de Ciudad Bolívar producidos por entidades públicas y privadas crecieron. Unos se produjeron con participación comunitaria, otros no. Dado que en este punto se tratan las expresiones de las dinámicas poblacionales, se plantean diversos aspectos sociales y económicos sobre las y los habitantes de Ciudad Bolívar, provenientes de dos trabajos realizados en los últimos años en los que se compara esta división territorial con el resto de las localidades en Bogotá. Esto permite comprender el contexto en el que se ubica la organización protagonista de la presente reflexión.

En el primer trabajo, la Secretaría Distrital de Planeación (2004) afirma que Ciudad Bolívar es la localidad que recibe el mayor porcentaje de personas desplazadas (26,3% del total), muestra la violencia como principal causa de muerte entre su población, con una tasa (4,7 muertes por 10.000 habitantes) superior a la tasa promedio distrital (3,2 muertes por 10.000 habitantes), presenta una tasa de homicidios (43 muertes por 100.000 habitantes) superior a la tasa promedio distrital (28 muertes por 100.000 habitantes); es la cuarta con mayor población joven, (58,3% tienen menos de 26 años); posee el segundo mayor índice de analfabetismo; tiene una densidad poblacional superior a la densidad promedio distrital, revela la mayor población en situación de pobreza según el indicador de necesidades básicas insatisfechas (16,2% de la población), manifiesta la segunda mayor concentración de población pobre clasificada en los estratos 1 y 2 sin considerar sus asentamientos ilegales; cuenta con niveles de desnutrición —tanto crónica como aguda— superiores a los promedios del

Distrito, es la número catorce por la cantidad de activos (0,1%) que posee en su estructura empresarial.

En el segundo trabajo, la Cámara de Comercio de Bogotá (2006) expone que Ciudad Bolívar tiene un promedio de personas por hogar (3,9) superior al de Bogotá (3,5); revela un índice de condiciones de vida (83,7) más bajo que el de Bogotá (89,4); presenta una tasa de ocupación (54,7%) por debajo de la distrital (55,1%); posee una tasa de desempleo (15,4%) superior a la de la ciudad (13,1%); alberga al 9,9% de los desempleados de Bogotá; su población mayor de cinco años tiene un promedio de años de educación (6,7) inferior al de Bogotá (8,7); es la decimotercera en cobertura de seguridad social en salud; ubica al 2,3% de empresas de Bogotá; muestra que el 97% de sus empresas son microempresas que corresponden al 2,5% de Bogotá y revela que el 91% de sus empresas son de personas naturales.

Como se observa, por los aspectos descritos, la situación es compleja. Sin embargo, en estos mismos trabajos se plantearon potencialidades y oportunidades de Ciudad Bolívar que, según sus autoras, desarrolladas a mediano o largo plazo, pueden resolver sus inconvenientes. La Secretaría Distrital de Planeación señala que se puede utilizar el suelo rural de la localidad para la producción agropecuaria, siempre y cuando se manejen prácticas de conservación del suelo, agua y biodiversidad. También se deben buscar soluciones en la raíz de sus problemas para convertir algunas de sus debilidades (zonas de riesgo, por ejemplo) en fortalezas (espacios para recreación pasiva), que aumenten las opciones de resolución de conflictos usando mecanismos alternativos a la agresión en todos los grupos etarios, así como ampliar la intervención estatal. Por su parte la Cámara de Comercio de Bogotá indica que se puede diseñar e implementar un banco de talento y empleo; concentrar recursos locales y distritales en la promoción del desarrollo económico local; propiciar el acceso de sus empresarios a los instrumentos de apoyo financiero y técnico ofrecidos por diversas entidades; implantar programas de incubadoras de empresas y/o jóvenes empresarios; implementar proyectos de asociación para las empresas con potencial de vinculación a las cadenas de mayor potencial de la ciudad.

Las mujeres en Ciudad Bolívar

Así como es amplio el estado del arte de los trabajos sobre las dinámicas de Ciudad Bolívar, cada vez más, en los documentos revisados, se analizan situaciones y condiciones por sexo, edad, procedencia, estrato, género, raza, etnia y orientación sexual que permiten plantear intervenciones diferenciadas en la población. Para ilustrar, se encuentran datos cuantitativos circunscritos a las mujeres de la localidad en las encuestas sobre calidad de vida producidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como en los informes sectoriales anuales elaborados por sus distintas dependencias.

Respecto a datos cualitativos, en 1999 se realizó un diagnóstico participativo con las mujeres de Ciudad Bolívar (Contreras) en el que se identificaron sus necesidades y expectativas sobre promoción y desarrollo social para utilizarlas al diseñar acciones en el recientemente creado subprograma de Apoyo a la Promoción de la Mujer del Programa de Desarrollo Institucional y Comunitario en Ciudad Bolívar —DIC-CB—, ejecutado por la Alcaldía Mayor con financiación de la Unión Europea. En el estudio se utilizó metodología participativa ya que se realizaron talleres con grupos focales de niñas, jóvenes, adultas y adultas mayores, seleccionadas al azar en los diferentes sectores geográficos en los que se encontró dividida la localidad por la administración central en esos momentos. La información se analizó desde la perspectiva de género, y se consideraron: factores socioeconómicos como el acceso al trabajo, ingresos, infraestructura social de apoyo, distribución de roles dentro de la unidad doméstica; socioculturales como la salud, y seguridad social, vivienda, educación, recreación, identidad, y sociopolíticos como el empoderamiento social y político, participación y consecuencias de la violencia política.

En el análisis se mostró la estructural y compleja problemática, puesto que se revelaron las graves situaciones de las mujeres en los factores examinados, sin distinciones de edad ni de sector geográfico. Se confirmó la hipótesis de expertas en el tema en cuanto a que las mujeres son las más pobres entre los pobres; se cuestionaron los resultados obtenidos con las intervenciones adelantadas por entidades internacionales.

les, nacionales, distritales y locales en beneficio de las mujeres; y se propuso buscar en las mismas mujeres alternativas de solución para mejorar sus posiciones y condiciones de existencia (Contreras, 2001, p. 3). En las sugerencias generales se anotó:

Ante la compleja situación observada a través de los testimonios de las mujeres surgen muchos interrogantes: ¿qué ha pasado con las acciones que múltiples entidades y organizaciones no gubernamentales han desarrollado en Ciudad Bolívar durante la última década? ¿Qué acciones se han llevado a cabo en pro de las mujeres? En esta dirección se recomienda trabajar con un enfoque más integral y estructural, con la convicción de que el problema de pobreza y de iniquidad de las mujeres es de todas y todos, las entidades, las organizaciones no gubernamentales, el gobierno local y la misma comunidad. Por tanto, debe ser tratado como un conjunto que abarca los diferentes campos de acción del Programa DIC-CB, para lo cual se esbozan algunas recomendaciones concretas. (*Ibid.*, p. 11)

Entre estas recomendaciones se recogieron exhortaciones específicas de las integrantes de los grupos focales. En términos socioeconómicos: impulsar iniciativas asociativas, factibles, rentables y novedosas que permitan la capacitación y autogestión en campos no tradicionales, acompañadas del apoyo necesario para garantizar que las mujeres se liberen de cargas domésticas. En términos socioculturales: idear estrategias que incorporen a mujeres y hombres en acciones de sensibilización, prevención y transformación de los valores sobre el reconocimiento otorgado a las mujeres; aprovechar los programas dirigidos a la violencia intrafamiliar poniendo el acento en la prevención y en el respaldo a las mujeres, principalmente a las adultas mayores, víctimas del maltrato; fortalecer los programas de infraestructura social de apoyo para las mujeres. En términos sociopolíticos: promover y educar a las mujeres en los procesos de liderazgo y organización sensibilizando a sus compañeros y a los líderes locales sobre las ventajas de contar con las mujeres en los espacios públicos; garantizar que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los programas y los proyectos diseñados y puestos en marcha contemplen la perspectiva de género en

razón a que consideren los aspectos que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, los posibles impactos sobre ellas y propongan alternativas de política que las afecten positivamente mejorando su posición y condición en la sociedad. Se afirmó que:

Seguramente ni el Programa DIC-CB ni la política local podrán resolver o dar respuesta a problemas tan complejos y profundos como los descritos en esta investigación. Es necesario empezar a vigorizar los valores que se pueden percibir detrás de las esperanzas de muchas mujeres y de la capacidad con que sobreviven y mantienen a sus hijos frente a tantas adversidades, tantas necesidades, tanto maltrato, tanto desafecto, tanta violencia. Esa es la gran fuerza vital de las mujeres y especialmente de las mujeres de Ciudad Bolívar. (*Ibid.*, p. 12)

La problemática de las mujeres en Ciudad Bolívar es una expresión agudizada de las situaciones y condiciones de las mujeres de centro y sur América. Según la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Un-Habitat/Pnud), especialmente su Campaña de Gobernanza Urbana y el Programa de Gestión Urbana en acuerdo con la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (Femun-ALC), las ciudades de la región muestran semejanzas en sus problemas socioeconómicos, en sus iniquidades y tensiones entre los diferentes actores urbanos, en sus niveles de pobreza y exclusión agravados con la reducción de los gastos públicos y la privatización de los servicios sociales, en sus intervenciones públicas para enfrentarlos que impactan de manera diferenciada tanto a los hombres como a las mujeres y que, en conjunto, presentan un panorama urbano, que muestra, desde la perspectiva de género:

[...] un crecimiento acelerado de la jefatura femenina de hogares urbanos cuyo promedio bordea el 30%, una feminización de la pobreza y de la fuerza laboral que trabaja en condiciones precarias, un promedio de 6 de cada 10 mujeres sufren agresiones de diversas índoles, las mujeres acceden apenas al 1% de la propiedad de tierra y vivienda y al 10% de la masa total de ingresos; hay un bajo nivel de representación

femenina en la toma de decisiones locales que no llega al 5% de alcaldesas o al 30% de concejales y que tampoco corresponde con su significación demográfica en las ciudades ni con su participación en la vida y dinámica urbanas. Por tanto, las iniquidades de género caracterizan en mucho a las ciudades y, en general, a los asentamientos humanos de la región. (Un-Habitat/Pnud y Femun-ALC, p. 2)

Una impronta de las sociedades locales latinoamericanas es que amplios sectores sociales, especialmente el de las mujeres, se movilizan ante las relaciones inequitativas dadas entre grupos así como entre hombres y mujeres en las ciudades, estimulando en los gobiernos locales la puesta en marcha de mecanismos legales, financieros, participativos y administrativos que les faciliten coexistir en equidad. Las interacciones entre sociedades civiles y administraciones locales y las transformaciones de las poblaciones en sujetos con capacidades propositivas e interventivas sobre sus propios desarrollos son características cada vez más significativas en las ciudades latinoamericanas y caribeñas. Se estima que los elementos resaltados de múltiples prácticas adelantadas, tienden a crear condiciones de equidad e inclusión social y de género. En ellas se constatan:

[...] la intensa búsqueda por mejorar las condiciones de vida, el desarrollo y la gobernabilidad que tiene lugar en las ciudades, en medio de lo cual se están creando oportunidades tanto para el replanteo de las relaciones de poder que están en la base de las dinámicas urbanas, como para democratizar la toma de decisiones y coger el desarrollo local. Es decir, que, en la región de América Latina y el Caribe, estaríamos asistiendo a la construcción de una ciudadanía y de una gobernabilidad innovadoras por equitativas e incluyentes, propiciadas desde los actores urbanos, así como desde un conjunto de gobiernos locales alternativos. (*Ibid.*, p. 3)

La planeación participativa de la Red

En Sudamérica, desde las últimas décadas del siglo XX, las posiciones éticas, políticas y conceptuales sobre las redes aumentaron. Emergieron de personas con diversos grados de escolaridad que, desde múl-

tiples escalas y temas, las reconocieron, definieron, forjaron, monitorearon y/o sistematizaron. Así que como la Red contó con el apoyo inicial del sector salud, es pertinente visualizar aproximaciones a las redes desde este campo de intervención.

Según Dabas y Perrone, la ruptura con el paradigma moderno que concibe la organización social como una máquina cuya estructura formal opera un planificador al seguir un modelo técnico, racional y lógico, previendo los resultados, abrió la posibilidad de incursionar en la complejidad para visualizar el universo como una red de interacciones. Frente a la metáfora piramidal que tiene en su cúspide un centro de poder del cual dependen las decisiones y las acciones, aparece la metáfora de la red como oportunidad de concebir otras formas de relaciones entre personas, donde el universo es un entramado relacional (Dabas y Perrone, pp. 208-210).

Entonces la noción de red social:

Implica un proceso de construcción permanente tanto singular como colectivo, que acontece en múltiples espacios y (a)sincrónicamente. Podemos pensarla como un sistema abierto, multicéntrico y heterárquico¹⁸ a través de la interacción permanente, el intercambio dinámico y diverso entre los actores de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización tal como el hospital, la escuela, la asociación de profesionales, el centro comunitario, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para fortalecer la trama de la vida. (*Ibid.*, p. 211)

Afirman que esta migración epistemológica permite concebir el conocimiento como producto de la forma singular de relación entre las personas y su mundo, diverso en forma y sentido. Así mismo

18 Abierto, porque admite el ingreso y el egreso de las singularidades que lo componen, así como la posibilidad de cambios en las funciones que estas desempeñan rechazando la compartimentación. Multicéntrico, porque apela a la reciprocidad modificando la imagen de la pirámide en la que todo converge a, y parte de un centro único y la del archipiélago en la que cada unidad funciona por sí misma sin ninguna conexión entre sí. Es heterárquico porque reconoce la coexistencia de "jerarquías" distintas, tanto sucesivas como simultáneas, en su funcionamiento.

asumir que el todo no es igual a la suma de las singularidades porque estas construyen significaciones en la interacción. También comprender que el conocimiento busca la creatividad y la comprensión más que la certeza y la predicción, así como revaloriza la intuición y la innovación (*Ibid.*, pp. 208-210). De igual modo, sostienen que cada miembro del colectivo se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser estos socialmente compartidos (*Ibid.*, p. 211).

Al reconocer las redes, admiten que lo importante es que tanto las y los actores involucrados como intervinientes tomen conciencia de su presencia, reflexionando permanentemente con otros para enfrentar la paradoja de querer trabajar en redes mientras vivimos aislados. Por tal razón consideran que, si bien existen recursos metodológicos para implementar el trabajo en red, la mejor intervención es la que produce opción sobre articulaciones y vínculos precedentes. Entonces sugieren descubrir la red, reconocer su preexistencia, aguzando la capacidad de observación y planteando los ejes organizadores de la tarea sobre los senderos transitados (*Ibid.*, p. 210-212).

Origen, trayectoria y estado actual de la Red

En 1998 surgió la Red con el apoyo de la Secretaría Distrital de Salud que, interesada en la construcción democrática de su política pública, implementó en cada una de las veinte divisiones territoriales de Bogotá una dirección local de salud como medio para concretar su proceso descentralizador, consideró la participación comunitaria como un pilar de este quehacer y dirigió su interés por implementar estrategias con énfasis en la salud y no en la enfermedad de la población (Jiménez, p. 8).

La Red se concibió como iniciativa de cinco grupos de mujeres¹⁹, con amplia trayectoria comunitaria,

quienes, cansadas de utilizaciones absurdas de diversa índole, mostraron interés por la construcción de alianzas cuando coordinaron y participaron en una mesa de trabajo preparatoria sobre mujer en un foro local por la paz que impulsó la Personería Local en 1998. Meses más tarde, Flor Alba López, una de las coordinadoras de la mesa, convocó a las organizaciones de mujeres inscritas en un censo de grupos elaborado por la Corporación Sur a construir un espacio de encuentro para conversar sobre sus necesidades y expectativas. Mediante el diálogo sobre sus orígenes y dinámicas contemplaron la opción de adelantar un trabajo colectivo de mayor impacto local que ofreciera respuestas a los problemas centrales de las mujeres (López, F., 2009). A su vez, coincidieron con Gloria Jiménez, profesional de la Dirección Local de Salud, encargada de la participación comunitaria en Ciudad Bolívar, quien les brindó asesoría y promovió la coordinación en el interior y entre dependencias locales con el propósito de consolidar la nueva asociación. Avanzaron con tensiones porque faltó correspondencia entre la orientación de la acción institucional y las expectativas de los grupos, debido a que las mujeres buscaron posicionamiento más como sujetos sociales plenas de derechos que como ejecutoras de políticas sectoriales (Jiménez, p. 9; *Ibid.*, 2009).

A nivel interno efectuaron reuniones semanales en las que adoptaron la modalidad de trabajo en red, organizaron un plan de actividades compuesto de cuatro puntos principales: ampliar la convocatoria para los demás grupos de mujeres existentes en la localidad, definir colectivamente los principales problemas de la población femenina, identificar mecanismos de generación de recursos buscar acercamiento a las entidades locales. Así mismo, identificaron como problemas centrales de las mujeres en Ciudad Bolívar la falta de capacitación técnica y oportunidades de trabajo, la existencia de altos niveles de maltrato y violencia contra la mujer no denunciados, el desconocimiento de la capacidad de gestión y la discriminación en los espacios de decisión dentro del gobierno local.

momento a otro con tanta actividad, decidimos conformarnos como grupo para seguir participando en el proceso" (Castrillón, en Jiménez, 2001, p. 27).

¹⁹ Con historias diferentes: algunas de reciente formación, otras como la Asociación Juana de Arco, fundada desde la década de los ochenta del siglo XX, cuenta que: "[...] la iniciativa surge de la dinámica que se dio en Ciudad Bolívar alrededor de la destinación de los empréstitos del BID para el desarrollo local, entonces se adelanta una inmensa jornada de movilización con el fin de participar en la destinación de esos dineros. En este tiempo no se conocía pavimento, todo esto eran solo potreros. Fue la época que empezaron con proyectos por aquí y por allá, de un

A nivel externo organizaron y participaron en distintos eventos: conmemoraciones del día internacional de la no violencia contra la mujer, foro entre localidades sobre mecanismos de participación social en salud, campaña con estudiantes contra la violencia y el abuso sexual, intercambio de experiencias con otros grupos de mujeres, primer encuentro entre localidades y ciudadano de mujeres de Ciudad Bolívar, participación en convocatoria de “acciones para la convivencia”, entre otros (Jiménez, pp. 9-11; López, F., 2009).

En fin, lograron posicionamiento en Ciudad Bolívar, pero la administración central eliminó su sostén institucional inicial debido a que cambió la política sectorial, variando el proceso de descentralización que se materializó con el cierre de la Dirección Local de Salud por disposición de la Secretaría Distrital de Salud y el despido de sus profesionales (Jiménez, p. 11). Así que, desde finales de 1999, la Red, por iniciativa propia, solicitó soporte técnico y financiero para su fortalecimiento y consolidación a la trabajadora social Luz Marina Nemequén, directora del subprograma Apoyo a la Promoción de la Mujer del Programa DIC-CB. Entonces se contrató a la funcionaria de la Dirección Local de Salud que brindó asesoría inicial a la Red para que prosiguiera su labor y encargó a personas naturales y jurídicas el suministro de herramientas teóricas y prácticas para esta organización de segundo nivel, puesto que la incluyó como una de sus prioridades (*Ibid.*, 2009).

Según Jiménez:

Este hecho disparó la vinculación de otros grupos de mujeres que se habían mantenido al margen del proceso. Fue tal la cantidad de organizaciones que llegaron, que se hizo necesario definir una serie de criterios para el ingreso, dada la demanda de solicitudes. Se encuentran referencias en las actas de grupos que nacieron a propósito del apoyo brindado por el programa. En un abrir y cerrar de ojos, las siete organizaciones que se habían mantenido durante casi dos años, con un trabajo de hormiga modesto pero muy importante, se fueron multiplicando [...]. No es clara la circunstancia que motivó tal interés por la red. El mismo programa reconoce que la idea de que haya dinero de por medio puede ser una explicación. Para otros, incluidos algu-

nos de los grupos recién llegados, es simplemente un problema de información. Este momento, cualitativa y cuantitativamente diferente al primero, fue también un tiempo de siembra y cosecha. (p. 42)

En todo caso, tuvieron acompañamiento permanente para diseñar, ejecutar, seguir, evaluar y ajustar acciones que concretaron en un plan. Según Nemequén fueron puntos de partida de tal instrumento las ideas que concibieron el trabajo en red como sinónimo de concertación de voluntades, ideas y recursos para intervenir la propia realidad; espacio de encuentro en la diversidad con opciones para el fortalecimiento personal y contribución al fortalecimiento de las y los otros, manteniendo particularidades, desplegando el sentimiento de pertenencia, mejorando las habilidades y creando estrategias conjuntas transformadoras de la realidad desde las propias capacidades, y medio para unir y potenciar fuerzas distintas a través de mecanismos de cooperación articuladores del trabajo institucional, sectorial y comunitario (Red local de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar, p. 5).

En el plan (Tabla 1) asumido como “[...] plataforma política unificadora de propósitos y líneas de acción”, 27 organizaciones de base²⁰ identificaron los siete problemas más importantes de las mujeres de

20 Estas fueron: Asociación Esperanza del Nuevo Milenio, Asociación Ideas Infantiles, Asociación Juana de Arco, Asociación de Líderes en Marcha —Asolimar—, Asociación de Madres Comunitarias Casa Loma, Asociación de Madres Adolescentes —Asomadol—, Asociación para la Protección del Niño Colombiano —Asopodencol—, Asociación Comunitaria de Trabajo Social —Ascots—, Asociación de Madres Pro Techo —Asomate—, Asociación para el Desarrollo Comunitario —Adico Candelaria—, Asociación Grupo de Mujeres Unidas —Agrumu Mi Refugio—, Centro Comunitario Guía de un Nuevo Amanecer, Corporación Mujer, Familia y Medio Ambiente, Fundación para el Desarrollo Integral de la Familia Siglo XXI, Corporación Mujeres en Recuperación, Corpomurrec, Corporación Mujeres hacia el Futuro de Mochuelo, Junta de Acción Comunal Bosque de la Candelaria, Movimiento de Mujeres de Ciudad Bolívar, Organización de Mujeres Afrocolombianas —Ormuafo— Sembremos Paz por la Niñez Desvalida de Colombia —Semvindescol—, Mujeres unidas a tiempo para Volver a Vivir —Unitemp—, Asociación la Gran Familia, Asociación Centro Integral de Atención y Apoyo a la Mujer Violentada, Asociación para el Desarrollo Integral Comunitario —Asodic - Siglo XXI—, Asociación Mujeres en Acción —Ama—, Fuerzas Femeninas del Futuro y Sígueme.

Ciudad Bolívar²¹, con sus correspondientes causas, efectos, antecedentes, estado actual y estado deseable, así como la definición de los objetivos y de los proyectos de los programas de acción orientados a su solución (*Ibid.*, pp. 5-23). La visión, la misión y los objetivos definidos para la Red fueron los siguientes:

- **Visión:** construir espacios permanentes de reflexión y construcción colectiva frente a la situación de las mujeres de la localidad, que impulsen proyectos de vida alternativos basados en principios de solidaridad, lealtad, equidad y fraternidad. El trabajo en red se constituye en un punto de partida desde donde las mujeres organizadas ponen a prueba la capacidad de interpretar y materializar los anhelos de todas las mujeres habitantes de Ciudad Bolívar, con una mirada histórica y humanista de los ámbitos individual, familiar y comunitario, redimidas de inferioridades y con un alto sentido ético.

- **Misión:** contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres de la localidad a través del trabajo individual y colectivo, buscando su empoderamiento en el ámbito social, político, económico, ambiental y cultural con una visión de equidad entre los géneros.

- **Objetivos:** contribuir a crear conciencia crítica sobre el papel que juegan las mujeres en el orden social establecido, a partir de la comprensión de los elementos culturales que sustentan la condición actual; formar facilitadoras de procesos conducentes al logro de una identidad de género; apoyar y gestionar programas de formación que potencien la participación femenina en los espacios de decisión económica, social, cultural, étnica y político-administrativa local; promover y divulgar programas que tengan por finalidad el estudio de diversos tópicos de la problemática de la mujer; propiciar el intercambio de experiencias de organizaciones de mujeres en el ámbito distrital, nacional e internacional; estimular apoyos mutuos entre organizaciones de mujeres; gestionar proyectos de desarrollo local con perspectiva de género; fomentar el desarrollo de investigación sobre temas relacionados con los objetivos de la Red; fortalecer las organizaciones de mujeres de base. (*Ibid.*, pp. 14-15; López, F., 2008, p. 2)

21 Estos fueron: “[...] bajo empoderamiento de la mujer, empobrecimiento creciente de la población, corrupción administrativa, inseguridad, atención a población vulnerable, maltrato intrafamiliar, falta de información sobre programas y proyectos de orden distrital, nacional e internacional que puedan afectar a la localidad” (*Ibid.*, p. 9).

Tabla 1. Plan de acción de la Red

Propósito: generar un proceso de empoderamiento de las mujeres pertenecientes a las organizaciones de base que integran la Red con el objeto de dar cumplimiento a sus objetivos, en especial aquellos relacionados con la participación de la mujer en los espacios de decisión en los ámbitos local, distrital, nacional e internacional.		
Programas	Objetivos generales	Proyectos
Empoderamiento de la Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar	Proporcionar herramientas conceptuales, prácticas, metodológicas y organizativas a las mujeres, con el fin de que tengan la posibilidad de acceder a espacios de decisión local.	Promoción de la equidad de género.
		Desarrollo humano y organizativo de las mujeres de la localidad.
		Promoción de la participación política y comunitaria de las mujeres de la localidad.
Apoyo al desarrollo de alternativas productivas contra el empobrecimiento creciente de la población de Ciudad Bolívar	Estabilizar y superar los niveles de empobrecimiento y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida.	Promoción de proyectos productivos para el aumento de los ingresos familiares.
		Gestión comunitaria de recursos para proyectos productivos en la localidad.
		Acompañamiento y asistencia técnica a los proyectos productivos.

Programas	Objetivos generales	Proyectos
Apoyo al desarrollo de una cultura de la gestión de la localidad	Transformar la cultura de la gestión pública y administrativa de las mujeres pertenecientes a la Red.	El clientelismo y la participación política en la gestión pública local.
		Formación para el ejercicio de la administración pública local.
		Formación para el control ciudadano comunitario de la gestión pública.
Apoyo al desarrollo de una cultura ciudadana de seguridad	Concienciar, capacitar y transformar el pensamiento de la población y promover acciones organizadas relacionadas con el problema de la inseguridad.	Capacitación comunitaria sobre el problema de la inseguridad en la localidad.
		El uso del tiempo libre como alternativa a la prevención de la inseguridad en la localidad.
		Campaña de sensibilización para la denuncia y el pronunciamiento sobre la impunidad.
Apoyo al desarrollo de una política de atención a la población vulnerable de la localidad	Fomentar, promover y realizar proyectos y acciones orientados a la población vulnerable residente y que llega desplazada a la localidad.	Atención inmediata a la población vulnerable.
		Desarrollo humano y construcción personal para población vulnerable.
		Capacitación comunitaria sobre la problemática de la población vulnerable en la localidad.
Apoyo al desarrollo de una cultura ciudadana de prevención del maltrato familiar	Capacitar a la comunidad para que comprenda los problemas de maltrato intrafamiliar que se presentan en la localidad.	Integración comunitaria de nuevos pobladores jóvenes.
		Formación comunitaria en valores para la convivencia.
Seguimiento e información a la comunidad respecto de los programas y proyectos de orden distrital, nacional e internacional que puedan afectar a la localidad	Hacer seguimiento y mantener informada a la comunidad sobre la importancia y los efectos de las políticas y programas de orden distrital, nacional o internacional que de alguna manera puedan incidir en la localidad.	Intervención preventiva y curativa del alcoholismo y la drogadicción en la localidad.
		Socialización del plan de ordenamiento territorial de la localidad.

Fuente: Red Local de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar, pp. 15–27.

Entre el 2000 y el 2001, la Red organizó y participó en una serie de actividades disponiendo del respaldo técnico y financiero del subprograma Apoyo a la Promoción de la Mujer, del Programa DIC-CB: una jornada de sensibilización a la estructura administrativa local sobre política social y planeación local con perspectiva de género; la campaña “educar para no discriminar”; la campaña contra la violencia en la

familia; realizaron una tribuna pública frente a las instalaciones del gobierno local, reclamándole falta de voluntad para incluir los proyectos de la Red en el plan de desarrollo, para gestar política pública sobre mujer y género, para ampliar el acceso oportuno de las mujeres en los procesos públicos, principalmente, los de planeación con perspectiva de género; la convocatoria a la marcha nacional de mujeres con-

tra la guerra, Las Mujeres Pazharan, y establecieron comunicación con redes de mujeres en Colombia y América Latina²².

En formación, recibieron asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones de mujeres y al proceso local de la Red; también asesoría en formulación de proyectos con perspectiva de género y formación profesional intermedia en promoción social²³. En organización, fortalecimiento y consolidación de la Red²⁴; foro “Alcances del Trabajo en Red” con organizaciones de base de la localidad; integración al comité local de derechos humanos, al comité local de política social y a los subcomités de mujer, género y convivencia. En participación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos: “ecología navidad: un sueño”, con una feria sobre saberes de las mujeres; capacitación en oficios productivos; creación y adecuación del centro de documentación de la Red; mujer cultura y paz; formación ciudadana y comunitaria, Segundo Encuentro de Mujeres y Comunidades Afrocolombianas; participación en la elaboración del plan de desarrollo local 2001-2004, vinculación en la formulación de políticas públicas para mujeres, géneros y familias; diseño de cartas de navegación para la conformación del consejo local de política social (López, F., 2008, p. 1-9; López, F., 2009).

La ejecución de actividades de la Red —principalmente las dirigidas al gobierno local— produjeron distintas reacciones puesto que, por ejemplo: “[...] la tribuna levantó ampolla entre los integrantes de la Junta Administradora Local, acostumbrados a no ser interpelados en sus decisiones, menos por organizaciones de mujeres, ya que algunos grupos, en cierto sentido han sido sus aliados y su bastión electoral. Las mujeres por su parte sentaron un precedente único en la historia de la localidad” (Jiménez, p. 74). Ante todo, obtuvieron resultados favorables

con énfasis en planeación local porque operaron con acuerdos unánimes en los encuentros ciudadanos previstos en el Acuerdo 13 de 2000; se integraron al Consejo Local de Planeación como red aunque, como se anotó, la norma no explicitó la representación de las mujeres en este; defendieron proyectos colectivos diseñados en meses anteriores y provocaron actitudes respetuosas tanto de la estructura administrativa local como de las autoridades y las instancias de planeación (Jiménez, p. 74; López, F., 2009).

A finales de 2001, la Red no dispuso del soporte del subprograma Apoyo a la Promoción de la Mujer porque el Programa DIC-CB finalizó con más penas que glorias debido a que sus codirectores europeos y colombianos devolvieron los recursos que no alcanzaron a ser invertidos en los periodos de ejecución previstos a la Unión Europea. Así que la Red prosiguió su gestión para implementar tanto sus proyectos como los de sus organizaciones integrantes.

Desde el 2002 hasta la fecha realiza actividades para mejorar sus condiciones internas y externas en las siguientes áreas: en información: campaña anual sobre los derechos de la mujer y conmemoración del día internacional, resignificación de lugares seguros para mujeres y niñas en la localidad. En formación: habilitación en oficios, formación ciudadana y comunitaria, capacitación en liderazgo, consolidación organizacional, preparación en cooperativismo²⁵. En organización: fortalecimiento de organizaciones de base y visibilización de sus saberes prácticos y estratégicos por medio de “mingas de las mujeres tejiendo paz”, intercambio de experiencias del trabajo en red entre organizaciones de segundo nivel, creación de la cooperativa Mujercoop como estrategia de generación de ingresos²⁶, integración al subcomité local de mujer y géneros, y a las comisiones de trabajo de los planes de desarrollo local, colaboración en el consejo local de cultura, intervención permanente en la mesa diversa. En participación: vinculación a la elaboración, apro-

22 Por ejemplo: Red Nacional de Mujer, Iniciativa de Mujeres por la Paz, Mujeres Autoras y Actoras de Paz, Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y del Caribe —Repen—.

23 Estas actividades de formación, en su orden, estuvieron a cargo de la Universidad de los Andes-Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales —Cider—, Repen y del Instituto Superior de Educación Social —Ises—.

24 A cargo de la Universidad Nacional-Escuela de Estudios de Género.

25 La formación ciudadana y comunitaria y la capacitación en liderazgo se encuentran a cargo de la Secretaría de Integración Social y del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.

26 Con el respaldo de la Secretaría de Integración Social y la Universidad Pedagógica de Colombia, la Fundación Social y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar.

bación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para la localidad de los periodos 2004-2008 y 2009-2012, cooperación en la elaboración de políticas públicas para mujeres, géneros y familias; participación en la construcción de la agenda de iniciativa de mujeres por la paz en las plenarias constituyentes emancipadoras de 2003 y 2005, intervención en la puesta en marcha de la casa de igualdad de oportunidades y en la organización del punto focal de mujer y géneros de la alcaldía local (López, F., 2008, pp. 1-9; López, F., 2009).

Si bien la Red no tuvo un sostén institucional permanente como en años anteriores, durante la primera década del siglo XXI sus condiciones internas se modificaron. Algunas organizaciones de mujeres tomaron distancia del trabajo en red pero mantuvieron comunicación y participaron en el desarrollo de actividades. Actualmente, está compuesta por grupos de mujeres con diversas edades, orientaciones sexuales y etnias, así como variadas condiciones físicas, psicológicas, sociales, económicas, políticas, culturales y religiosas, interesadas “[...] en la construcción de espacios para el trueque de saberes y experiencias, con voluntad política frente al posicionamiento de los intereses y necesidades básicas, sociales y estratégicas de las mujeres” (Rodríguez, p. 6). A tono con los debates sobre los derechos de las mujeres producidos en los últimos tiempos expresan:

El discurso de la Red no se enmarca en el feminismo radical o tergiversado por algunas corrientes de pensamiento (otro mundo es posible sin los hombres, por ejemplo), sino en el reconocimiento, la promoción, defensa, garantía y el restablecimiento de los derechos de las mujeres diversas, de todos los grupos etarios: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, etnias, culturas, situaciones y condiciones. Es la perspectiva y la equidad de género la postura política que, en la vida cotidiana privada y pública, se procura transversalizar y materializar de manera permanente: cuando hablamos de género no estamos pensando en agresiones hacia los hombres, sino en la disminución de las cargas que tenemos que soportar las mujeres. (*Ibid.*)

Ahora bien, durante el mismo lapso, parece que las condiciones externas de la Red mejoraron porque, en cumplimiento de las directrices trazadas en las cumbres mundiales sobre la mujer, a escala nacional y distrital se copiaron, adaptaron, reformaron y forjaron con recursos públicos herramientas para contribuir a mejorar la equidad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, se crearon y modificaron leyes, ordenanzas y acuerdos como la Ley 581 de 2000: “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”²⁷. Se concibieron y ampliaron mecanismos y espacios administrativos para implementar las directrices y las normas, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Oficina para la Equidad de la Mujer, la Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual, la Gerencia de Mujer y Géneros, las Casas de Igualdad de Oportunidades. Se multiplicaron las voluntades políticas reconocedoras de las diferencias como la política de mujer y género, la política de mujeres afrocolombianas y de otras etnias, la política de la población lesbiana, gay, bisexual y transgénero —LGBT—, el plan de igualdad de oportunidades con equidad de género 2004-2016. Se extendieron acciones afirmativas, como las de presupuestos sensibles al género, créditos para las mujeres y casa de afrocolombianidad.

Es decir, las prácticas nacionales y distritales mostraron cambios. Sin embargo, se debe resaltar ausencia de valoración local colectiva y ubicación en el justo lugar de las acciones para no incurrir en triunfalismos, esgrimiendo conquistas pasajeras como victorias de más largo aliento, estructurales y/o constructoras de ideas sobre desarrollo urbano provechosas para las mujeres, principalmente las de los sectores urbano-populares. Así que ¿cuántos de estos hechos produjeron beneficios en las mujeres de Ciu-

27 De igual forma la Ley 294 de 1996, “por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar” y el Acuerdo 091 de 2003, “por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital”.

dad Bolívar? ¿Merecieron producción y circulación de conocimiento por parte de los centros académicos con expertas y expertos en la temática aunque no se les contrató para ello? Probablemente no, porque, algunas de estas, tras usufructuar legados, se concentraron más en adjudicar las causas de las debilidades de la única escuela de estudios postgraduados de género existente en el país a su nicho de concepción, que en contribuir al mejoramiento de las situaciones y condiciones de vida de la mayor parte de la población colombiana. Otras, sobre todo en los espacios de formación, se abrogaron la potestad para corregir el léxico anteponiendo “las a los” como si —según un buen número de opiniones— los problemas de las mujeres fueran más semánticos que éticos y políticos. Y aunque, sin duda, el lenguaje es clave en la construcción de ideas sobre desarrollo urbano con perspectiva de género, también es cierto que no se puede convertir en una discusión de forma como la que se encuentra en las páginas sociales de cualquier revista farandulera o diario amarillista.

La planeación participativa en la localidad como proceso de construcción de desarrollo urbano

Como se observa, es inmensa la fuerza de la Red para cumplir su misión. En la ejecución de actividades para alcanzar sus objetivos, enfrentan serias limitaciones, parecidas a las de otras organizaciones de mujeres existentes en América Latina y el Caribe²⁸, que según Flor Alba López (2009) atentan contra una vida libre de violencias, participación y representación política, educación con equidad, trabajo en condiciones de igualdad, dignidad y diversidad. De acuerdo con la Red, tales afrentas a los derechos de las mujeres, en términos puntuales, se manifiestan en:

28 Un-Habitat/Pnud y Femun-ALC exponen como obstáculos de una gestión local promotora de equidad entre hombres y mujeres en ciudades latinoamericanas y caribeñas. Obstáculos materiales: escasa disponibilidad de recursos, falta de cobertura de servicios, rigidez en funciones administrativas e incapacidad de gestión innovadora local; culturales: machismo, discriminación por género y etnia, exclusión; políticos-organizativos: dificultad para incidir en y cambiar los sistemas de relacionamiento social y gobernanza basados en el ejercicio del poder por parte de unos y la subordinación por parte de otras; capacidades de las y los actores para implementar el enfoque de género en la gestión local (pp. 50-53).

Altos índices de violencia intrafamiliar y sexual; presencia de situaciones en las que las mujeres asumen roles tanto de víctimas como de victimarias y predomina la impunidad; la violencia étnica-cultural; violencia por condiciones o situaciones particulares; violencia de género ejercida en formas visibles e “invisibles”; oferta institucional local insuficiente para atender la demanda por violencia; bajo empoderamiento político de las mujeres en la vida privada y pública; baja participación en instancias decisorias tanto de las mujeres como de diferentes etnias; niveles de formación política precarios tanto de las mujeres como de las comunidades de base de las organizaciones de la Red; persecución política a las mujeres que participan en diferentes escenarios e instancias; relaciones entre lideresas mediadas por protagonismo, celos o desconocimiento de los procesos; carencia de espacios locativos para reunirse; falta de comunicación y coordinación; falta de solidaridad y compromiso; discriminación de las mujeres, en especial, de quienes deciden inscribirse en carreras no tradicionales o vincularse a una institución educativa a pesar de la carga familiar y laboral; altos niveles de dependencia de las mujeres por analfabetismo y bajo nivel educativo; relaciones entre hombres y mujeres inquitativas y disfuncionales, asociadas con la ausencia de habilidades sociales y herramientas pedagógicas para dirimir los conflictos; altos niveles de sexismo en los escenarios privados y públicos; baja cualificación en competencias laborales; explotación laboral más compleja para las mujeres; precarias oportunidades para la generación de ingresos; acciones insuficientes de gestión de recursos para fortalecer los procesos comunitarios productivos; falta de ingresos a través de empleo formal, no formal e informal u otras alternativas rentables y pertinentes para las mujeres en relación con la perspectiva de género y sus saberes tradicionales/aprendidos; escaso incremento en los niveles de cualificación de los procesos de producción de bienes/ servicios propios de las organizaciones de la Red; baja participación en instancias decisorias tanto de las mujeres como de diferentes etnias; alta presencia de población en condiciones de discapacidad y situación de desplazamiento. (Rodríguez, pp. 27-33)

En cuanto al ejercicio de planeación participativa que realiza la Red, se considera un avance porque sus fundamentos, dinámicas y aprendizajes —como consideraciones a examinar en los procesos urbanos— mejoraron en varios aspectos.

Respecto a los fundamentos, las organizaciones de mujeres fueron capaces de articular sus saberes y prácticas alrededor de una plataforma conjunta en la que, desde su mirada colectiva, explicitaron su aporte a la población de Ciudad Bolívar, a las integrantes de la Red y a la Red misma. Es decir, transformaron sus niveles de pensamiento y acción dando paso a ejercicios más integrales porque no solo conjugaron conocimientos sino que los desagregaron, ordenaron y materializaron en contextos más amplios, compuestos por varios sectores, con actores diversos y múltiples recursos. Según las integrantes de la Red:

Las mujeres han logrado, más allá de convertirse exclusivamente en beneficiarias de políticas sectoriales, posicionarse como sujetos sociales, a través de esfuerzos significativos en la vida privada y pública, no solo por visibilizar sus experiencias y resultados, sino, y sobre todo, por consolidar un trabajo de base en sus comunidades. Ellas son puntos de referencia, actúan como nodos en una red y, a la vez, en múltiples redes locales. Todo este proceso se encuentra guardado en la memoria y aflora a la hora de participar y tomar decisiones. Su presencia se reconoce en los escenarios inmediatos, las organizaciones de mujeres actúan como puentes entre la dinámica local y la vida cotidiana. Son ellas quienes palpan la realidad y la transmiten en diversos espacios de participación local a la localidad. (*Ibid.*, p. 2)

Respecto a las dinámicas, introdujeron movimientos y secuencias que les permitieron enfrentar tanto las transiciones de los contextos urbano-institucionales como las suyas, alterando las tendencias. Llamaron la atención sobre la problemática de la mujer en Ciudad Bolívar y encontraron no solo en la iniquidad de género, sino en causas más profundas de índole social, ambiental, económica, política y cultural. Internamente, fortalecieron su atmósfera, la comunicación, la participación, los niveles de rendimiento, las normas, el sentimiento del nosotras, sus roles y sus diferencias. Esto potenció su autoes-

tima, autoconocimiento, apertura y acción colectiva (Cuervo, 2005) lo que contribuyó a mantenerlas firmes al transitar por distintas fases y les permitió ganar posicionamiento en el ámbito local. Produjeron ideas sobre el deber ser que pusieron en circulación, tanto en Ciudad Bolívar como en otras localidades, sobre las cuales trazaron distintos caminos con la intención de ampliar las oportunidades de transformación urbana.

Uno de los pasos más interesantes que ha dado la Red es crear espacios para interlocutar con las instituciones, es decir, no esperar la programación ni asistir pasivamente a eventos como los encuentros ciudadanos, sino que en el transcurso del año se les convoca a socializar sus avances y alcances en la ejecución de planes de acción y proyectos. Esta actitud y comportamiento se corresponde con la dinámica local, en tanto muchas de las necesidades y problemáticas de la comunidad no se hacen esperar y requieren intervenciones inmediatas, además, hay que mencionarlo, las instituciones no dan abasto con problemáticas tan complejas (multicausales y multidimensionales) y diversas, en especial, en una localidad cuya población crece constantemente y se caracteriza por su permanente transformación y movilidad. (Rodríguez, p. 2)

Respecto a los aprendizajes, por medio del desarrollo de ejercicios colectivos de seguimiento, evaluación y ajuste a las actividades que adelantaron en red, extrajeron lecciones sobre aspectos logísticos, materiales, metodológicos, conceptuales, políticos y éticos que les permitieron realizar intervenciones calificadas en los procesos de desarrollo urbano, incluso de mediadoras entre la población y la administración en contextos donde a los funcionarios se les exigió el desarrollo de acciones que no fueron de su responsabilidad, competencia o cuya decisión dependía de otros funcionarios. Entonces la Red

[...] ha cumplido un papel de gran importancia en el desarrollo local, en tanto conoce una versión de los procesos que las instituciones no reconocen ni de la que son conscientes. En esa versión yacen los “errores” o falencias de las intervenciones estatales y es ahí donde radica la ventaja y pertinencia de su participación en las dinámicas locales: la Red, al contrario de

constituirse en entorpecedora, desempeña una labor facilitadora, ya que recobra el sentido de frases como “quien no conoce su historia, está condenado a repetirla” retomando experiencias pasadas, vivificando los aprendizajes adquiridos y filtra las propuestas presentes por la mirada crítica de la experiencia. No evita la fatiga del debate en pro de evitar el desgaste de las comunidades en manos del asistencialismo, paternalismo e intervencionismo y el despilfarro de los recursos que se invierten para viabilizar estas opciones. En efecto, un panorama amplio y, en especial, crítico, se evidencia en cada una de sus intervenciones, que de paso deja entrever el gran desconocimiento y extrañamiento de las instituciones frente a una realidad histórica que condiciona las acciones presentes y da cuenta de lo limitadas y fútiles que son sus intervenciones en la localidad cuando no se procura la coordinación y articulación real entre los diferentes actores, procesos y escenarios existentes en el territorio. (*Ibid.*, pp. 2-3)

No obstante, frente a tanta iniciativa, esfuerzo y autogestión, el reconocimiento político de la administración central y local no es contundente. Aunque, más que aceptación social por tareas, la Red pretende concretar su visión. Para alcanzar esta meta es consciente de que necesita involucrarse en procesos de planeación aunque encuentre en sus senderos formulación errónea reflejada en resultados que no transforman la realidad y no satisfacen las necesidades sentidas y estratégicas de las mujeres de Ciudad Bolívar; implementación de alternativas de solución asistencialistas, inmediateistas y generadoras de conformismo; diseño de proyectos en vano y términos de referencia que no incorporan las recomendaciones y las observaciones realizadas por las organizaciones de primer nivel; ejecución de proyectos en manos de agentes externos desconocedores tanto del contexto local como de las mujeres y los hombres que lo habitan; apropiación de procesos y productos de la Red por actores que ni siquiera les otorgan los créditos respectivos (*Ibid.*, p. 24).

Conclusiones

En este artículo se presentó una reflexión sobre el ejercicio de planeación participativa de la Red desde

una mirada que concibe esta acción como un proceso de desarrollo urbano. En este caso, la ilustración sobre sus fundamentos, dinámicas y aprendizajes permitió comprobar que la planeación participativa local dista de ser un proceso concertado de visiones, lenguajes y propuestas sobre las representaciones apropiadas y reconocidas socialmente que desean obtener las y los actores por razones de orden local, distrital, nacional e internacional.

Sin embargo, dicho análisis muestra que la tendencia se puede modificar cuando intervienen grupos de población, capaces de impulsar ejercicios de información, formación, organización y participación alternativos a los convencionales, así como ideas sobre desarrollo urbano distintas a las impuestas con pretensión hegemónica. Vale la pena señalar que el costo es alto para mujeres que, como las integrantes de la Red, presentan situaciones y condiciones extremas de pobreza, similares a las de la mayoría de mujeres latinoamericanas y caribeñas.

Tal práctica de planeación participativa, como la de muchas otras organizaciones, debería ser vista por la administración en pleno como demostración de articulación dimensional, sectorial y disciplinar a considerar cuando impulsa la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo económico y social locales en Bogotá. Será muy difícil avanzar si persiste la desarticulación y reducción más que la distinción y conjunción —como lo plantea Morin— de los hechos, las lógicas y las interpretaciones de estos por parte de las y los actores involucrados en esta acción que, sin duda, es la que más convoca a la población organizada en la ciudad.

Conviene más bien, como lo plantea Cuervo, conjugar la producción de conocimiento y la acción social colectiva, confiriendo al lenguaje un papel articulador. En particular, es necesario generar reflexión sobre la acción para consolidar este proceso urbano que apunta a concretar el deber ser de una sociedad y que, por esta razón, no puede ser el producto de unos pocos. Por el contrario, es menester interiorizar que la capacidad de intervención social puede aumentar en la medida que se comprenda que la construcción de ideas de desarrollo se mueve en una plataforma

compleja en donde se conjugan distintos lenguajes con variada legitimidad (Cuervo, 2005).

Por esta vía, entonces, no se trata de producir más herramientas, normas, espacios, instancias, políticas, sino de valorar las existentes. Desechar sin evaluar e imponer sin conversar, además de ser oneroso en todos los sentidos, retrotrae la calidad de vida de la población, principalmente de la que cuenta con menores capacidades y oportunidades de existencia.

Corresponde, entonces, a todas y todos asumir este desafío en un campo compuesto de múltiples saberes y prácticas. Especialmente provenientes de disciplinas que, como el trabajo social, pueden obtener y brindar herramientas para contribuir a solucionar problemas como los vistos en este artículo.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Diagnóstico local con participación social. Localidad 19 Ciudad Bolívar*. Bogotá D. C.: Secretaría Distrital de Salud, Oficina Asesora de Comunicaciones en Salud —SDS—, 2005.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Encuesta de calidad de vida*. Bogotá D. C.: Secretaría Distrital de Planeación, 2007.
- Cámara de Comercio de Bogotá. *Localidad de Ciudad Bolívar. Perfil económico y empresarial*. Bogotá D. C.: Legis S. A., 2006.
- Contraloría de Santa Fe de Bogotá y División de Participación Ciudadana y Opción Colombia. *Fortalecimiento para el control fiscal y la participación ciudadana*. Proyecto Localidad 19, Ciudad Bolívar. Bogotá: Inédito, 1997.
- Contreras Santos, Maira Judith (comp.). *Informe final de dirección del estudio sobre necesidades y expectativas de las mujeres en Ciudad Bolívar*. Convenio Programa DIC—CB y Universidad de los Andes, Bogotá: Inédito, 1999.
- Contreras Santos, Maira Judith (comp.). *Asistencia técnica y acompañamiento a las organizaciones de mujeres por separado y al proceso de la Red Local de Organizaciones de Mujeres*. Informe final de proyecto. Convenio Programa DIC—CB y Universidad de los Andes, Bogotá: Inédito, 2001.
- Contreras Santos, Maira Judith. “Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: otra reflexión pendiente del trabajo social”. *Revista Trabajo Social*, n.º 9, 2007, pp. 125-144. Bogotá D. C.: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Contreras Santos, Maira Judith. *Planeación participativa :proceso urbano para construir desarrollo en la ciudad. El caso de Bogotá D. C.* Proyecto de tesis doctoral. Bogotá D. C.: Inédito, 2008.
- Corte, Beltrina y Camilo González. “El caso de Ciudad Bolívar”. *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*. Bogotá: Arfo Ltda, Cinep, 1989.
- Cuervo, Luis Mauricio. *Planeación y desarrollo urbano: la experiencia bogotana del último medio siglo*. Bogotá: Inédito, 2001.
- Cuervo, Luis Mauricio. “El falso espejo de la ciudad latinoamericana”. *Serie Gestión Pública*, n.º 52, 2005. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social —ILPES—, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Dabas, Elina y Néstor Perrone (comp.). “Redes en salud”. *Viviendo redes. Experiencias y estrategias para fortalecer la trama social*. Argentina: Colectivo Fundared, Ediciones Ccicus, 2006. pp. 205-233.
- Escallón, Clemencia y John Sudarsky. “La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá. Primer ciclo de aplicación del Acuerdo 13 de 2000. Enero-junio de 2001”. *Veeduría Distrital. Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*. Compilado por Jaime Álvarez. Bogotá: ARFO Ltda., 2001.
- Fajardo, Octavio, Nelson Lugo y María Dolores Sánchez. *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Bogotá: Fundación Corona, Gente Nueva Editorial Ltda., 2003.
- García, Olga y Carlos Moreno. “Juan Pablo II: espacio de encuentros y desencuentros”. *Historia común. Ganadores del concurso de historias barriales y veredales, Bogotá*. Bogotá: Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Impresol Ediciones Ltda., 1997.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo —IDCT—. *Diagnóstico de cultura en Ciudad Bolívar*. Bogotá: Inédito, 2000.
- Jiménez Cabrero, Gloria Esther. *Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar. Abra a palabra*. Bogotá: Inédito, 2001.
- López Benavides, Flor Alba. *Una red para transformar a Ciudad Bolívar*. Bogotá: Inédito, 2008.
- López Benavides, Flor Alba. “Origen, evolución y estado actual de la Red Local de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar”. *Testimonio oral*. Bogotá: Inédito, 2009.

- López De Mesa, Beatriz Elena. “La participación comunitaria: una estrategia de intervención y legitimación del Estado”. *Revista de Trabajo Social Procesos y Políticas Sociales* n.º 24, 1986. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Maguiña Largo, Alejandrino y Manuel Manrique Castro. *Pobreza urbana y políticas de vivienda. El Trabajo Social en la problemática habitacional*. Lima: Ediciones Centro Latinoamericano de Trabajo Social —CELATS—, 1983.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994.
- Palacios, Patricia. *Las mujeres innovando la gestión de las ciudades*. Quito: PGU-ALC/Un-Habitat Rolac, 2004.
- Pineda, Blanca. *Ciudad Bolívar territorio de vida*. Bogotá: Lito Camargo Ltda., 2000.
- Red Local de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar. *Plan de acción*. Bogotá: Logoprint Ltda., 2001.
- República de Colombia. “Para cerrar la brecha”. *Plan de desarrollo social, económico y regional de Alfonso López Michelsen (1975–1978)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1975.
- República de Colombia. *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, 1991.
- República de Colombia. *Censo General 2005. Perfil Localidad Ciudad Bolívar*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas —DANE—, 2005.
- Rodríguez, Marcela. “Red de Organizaciones de Mujeres de Ciudad Bolívar”. *Mujeres dejando huella*. Bogotá D. C.: Inédito, 2009.
- Salazar Jaramillo, Alonso. “Estudio de caso: historia de los centros de desarrollo local Picacho como futuro de Medellín y Celodije de Bogotá”. *Serie Recuperación de Aprendizajes Fundación Social*, Publicación n.º 1, 2003. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Acción Comunal —DAACD—. “Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D. C.”. *Recorriendo Ciudad Bolívar*. Bogotá: Inédito, 2004.
- Universidad Distrital Francisco José de Caldas. *Tunjuelo caminando se conoce, conociendo se cambia*. Bogotá: Idexud, 2005.
- Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Geografía. “Asesoría y Acompañamiento a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar en el tema de Seguridad y Convivencia Ciudadana y en la implementación del Plan Integral de Seguridad”. *Lineamientos del Acuerdo 135 de 2004 del Concejo de Bogotá, D. C.*. Bogotá: Inédito, 2006.
- Vasquez García, Carlos. *Ciudad bojaladre. Versiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Editorial Gustavo Pili, 2004.
- Zambrano Pantoja, Fabio. *Historia de la localidad de Tunjuelito. El doblamiento del Valle Medio del Río Tunjuelo*. Bogotá: Editora Guadalupe Ltda., 2004.
- Zamudio, José Vicente y Veeduría Delegada para la Participación Ciudadana y Programas Especiales. *Administración y desarrollo local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano —CEJA—, 2002.

Leyes y Decretos

- Ley 01 de 1992. Congreso de la República de Colombia. 28 de enero de 1992.
- Ley 152 de 1994. Congreso de la República de Colombia. 15 de julio de 1994.
- Ley 1421 de 1993. Congreso de la República de Colombia. 21 de julio de 1993.
- Decreto 3463 de 1954. Presidencia de la República de Colombia. 30 de noviembre de 1954.
- Decreto 890 de 1984. Alcaldía Mayor de Bogotá. 11 de junio de 1984.
- Decreto 642 de 1992. Alcaldía Mayor de Bogotá. 10 de noviembre de 1992.
- Decreto 951 de 1994. Alcaldía Mayor de Bogotá. 30 de diciembre de 1994.
- Decreto 425 de 1995. Alcaldía Mayor de Bogotá. 3 de agosto de 1995.
- Decreto 395 de 1996. Alcaldía Mayor de Bogotá. 4 de marzo de 1996.
- Decreto 176 de 1998. Alcaldía Mayor de Bogotá. 10 de febrero de 1998.
- Decreto 739 de 1998. Alcaldía Mayor de Bogotá. 28 de agosto de 1998.
- Decreto 449 de 1999. Alcaldía Mayor de Bogotá. 9 de julio de 1999.
- Decreto 518 de 1999. Alcaldía Mayor de Bogotá. 5 de agosto de 1999.
- Decreto 1139 de 2000. Alcaldía Mayor de Bogotá. 29 de diciembre de 2000.
- Decreto 539 de 2006. Alcaldía Mayor de Bogotá. 29 de diciembre de 2006.

Ordenanza 7 de 1954. Consejo Administrativo de Cundinamarca. 15 de diciembre de 1954.

Acuerdo 26 de 1972. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 9 de diciembre de 1972.

Acuerdo 7 de 1974. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 4 de diciembre de 1974.

Acuerdo 8 de 1977. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 15 de diciembre de 1977.

Acuerdo 11 de 1983. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 30 de agosto de 1983.

Acuerdo 14 de 1983. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 7 de septiembre de 1983.

Acuerdo 9 de 1986. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 17 de diciembre de 1986.

Acuerdo 8 de 1987. Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 29 de mayo de 1987.

Acuerdo 2 de 1992. Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C. 29 de enero de 1992.

Acuerdo 6 de 1992. Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C. 30 de abril de 1992.

Acuerdo 16 de 1992. Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C. 13 de octubre de 1992.

Acuerdo 12 de 1994. Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C. 9 de septiembre de 1994.

Acuerdo 13 de 2000. Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C. 6 de julio de 2000.

Acuerdo 257 de 2006. Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C. 30 de noviembre de 2006.

Documentos en línea

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Gobierno. Localidad de Ciudad Bolívar. <http://www.gobiernobogota.gov.co>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD—. “Recorriendo Ciudad Bolívar 2004. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D. C”. <http://www.sdp.gov.co>

Proyecto de Acuerdo n.º 568 de 2008. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de la cartera de la Caja de la Vivienda Popular. Autor Concejal Fernando Rojas. Septiembre de 2008. http://www.gobiernobogota.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=347&Itemid=46