

# Reflexiones desde los procesos de co-gestión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la localidad de Suba (Bogotá, Colombia)

Reflections from the co-management processes on the Millennium Development Goals in Suba (Bogotá, Colombia)

**Ruth Miriam Moreno Aguilar\***

*Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

*Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia*

## Resumen

Este artículo propone unos elementos de reflexión en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y presenta una serie de consideraciones acerca de las teorías sobre el desarrollo. Estas reflexiones son el punto de partida para el análisis y el significado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la localidad de Suba. Además, aborda los temas de gestión y co-gestión de los planes desde la mirada de las redes, a partir de la identificación y la solución de los problemas.

**Palabras clave:** alternativas de desarrollo, co-creación, co-gestión, localidad de Suba, Objetivos de Desarrollo del Milenio, planes de desarrollo.

## Abstract

This article proposes some elements of reflection on the Millennium Development Goals, and presents a series of considerations about theories on development. These reflections are the starting point for analysis and significance of the Millennium Development Goals in the town of Suba. In addition, it addresses the issues of management and co-management plans from the perspective of networks, starting from the identification and resolution of problems.

**Keywords:** alternative development, co-creation, co-management, Development Goals, development plans, Millennium, Suba.

**Recibido:** 25 de febrero de 2010. **Aceptado:** 12 de mayo de 2010.

\* ruthmiriamm@gmail.com

## Presentación

Este artículo es producto de las inquietudes generadas en la ejecución del trabajo de investigación efectuado desde Fedevivienda<sup>1</sup> en relación con la necesidad de ubicar a nivel local los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en adelante ODM. Para dar cumplimiento a este propósito se seleccionó la localidad de Suba, como un caso piloto de inscripción de los ODM en la política pública de las localidades de Bogotá.

De igual forma, las reflexiones aquí expuestas están articuladas al trabajo de tesis doctoral sobre la supradimensión social, el cual, a su vez, hace parte de un programa de investigación sobre cognitividad y metametodología compuesto por tres proyectos adicionales<sup>2</sup>. Este programa de investigación se aproxima a distintos temas desde una perspectiva de la complejidad por lo tanto, este artículo se alimenta de este interés académico y de las percepciones y valoraciones como participante de la experiencia comentada en el primer párrafo.

Este escrito consta de cuatro partes: una primera referida a las consideraciones realizadas sobre las al-

ternativas de desarrollo que incluye los ODM; una segunda parte relacionada con la descripción de los objetivos, metas e indicadores que constituye la propuesta de las Naciones Unidas, parte que contiene una descripción sintética de algunos de los hallazgos realizados en torno a la información de estos objetivos en la localidad de Suba; una tercera parte en donde se reflexiona sobre el tema de la gestión como un aspecto central para el impulso de los procesos de desarrollo, perspectiva que incorpora una comparación entre los ODM y la política del plan de desarrollo de la localidad de Suba, así como un análisis del Plan de Desarrollo Local a la luz de estos objetivos; y, finalmente, una cuarta parte, relativa a las conclusiones del trabajo, centradas en las transformaciones en los procesos de planificación, administración y gestión a partir de la integración de algunas consideraciones derivadas de la propuesta (aún en elaboración) de transformar la visión de lo social focalizada en el diseño y la ejecución de políticas para poblaciones vulnerables en una visión más holística del campo relacional viviente, que supera la lógica dual y fragmentada bajo la cual está organizada la vida colectiva.

La investigación permitió efectuar este artículo de orden analítico reflexivo, pero en ningún momento este texto retoma las pretensiones de la misma, ni da cuenta de ella. La investigación tuvo un carácter cualitativo documental y exploratorio, guiada por la pregunta de cómo introducir los ODM en la planificación y gestión de la localidad, inquietud que demandó trabajo con distintas instancias de planificación y gobierno de la localidad, así como también una serie de encuentros con jóvenes estudiantes de un colegio privado y con el cuerpo de profesores, con quienes se construyó el grado de conocimiento de estos objetivos.

1 Entidad sin ánimo de lucro que desde hace veinticinco años agrupa organizaciones populares de vivienda de todo el país. Las ideas u opiniones expuestas en este documento son de la autora y no reflejan el punto de vista de Fedevivienda; corresponden a perspectivas incluidas en el trabajo de grado doctoral, sobre supradimensión social y procesos de co-creación, tesis en la cual se trabaja junto con otras tres personas en un programa de investigación, cuyo horizonte es la formulación de una propuesta para superar las recurrentes crisis económicas, ambientales, culturales, sociales presentes hoy en el país y el planeta.

2 Programa de investigación Cognitividad - metametodología para la Alternatividad al Desarrollo: Tematización Metafórica de conciencia omnijetiva. Compuesto por los proyectos: 1. Enfoque regional para la alternatividad al desarrollo de Adolfo Izquierdo, 2. Dinámicas autoorganizacionales omnijetivas para la alternatividad al desarrollo de Martha Velasco, 3. Espacio-Tiempo Absonito: Transformación de proyectos políticos en proyectos de vida de Alberto Gómez y 4. Supradimensión social —campo unificado viviente— de Ruth Míriam Moreno.

No obstante, como ya se afirmó, este documento recoge el esfuerzo por sistematizar una serie de inquietudes presentes a lo largo del trabajo, que por supuesto son ajenas a la formalidad del mismo, y que tienen como pretensión servir de referente para las reflexiones en torno a la manera como se formulan, se ejecutan y se evalúan los planes de desarrollo. No obstante, en esta problematización no se presentan propuestas para superarlas; quizás en este texto existan algunos elementos potenciadores y por ello mismo diversas respuestas propositivas.

### **Aspectos generales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

#### **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

En el año 2000 se firmó la Declaración del Milenio. Esta declaración dio vida a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se convirtió en un compromiso de los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas. Los ODM, en cuanto estrategia de acción, están constituidos por un conjunto de ocho objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores, que deben ser trabajados por cada país y cada localidad de acuerdo con su contexto social, y a partir de los cuales se pretende impulsar transformaciones en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. En la tabla 1 se podrá apreciar cada uno de los objetivos con sus respectivas metas e indicadores.

Con estos propósitos en mente los gobiernos nacionales y locales están preocupados por establecer sistemas de información a partir de los cuales se pueda realizar monitoreo, seguimiento, evaluación y ajuste a dichos objetivos, intención que aunque loable no responde necesariamente a la complejidad de las problemáticas que día a día enfrentan las poblaciones bien sea en su rol de servidores públicos o privados o de habitantes de un lugar. Los ODM han significado un esfuerzo por dimensionar algunos de los problemas más relevantes para la protección de la vida, función que rige la actuación del Estado; sin embargo, y como se tratará de describir y analizar en lo que sigue, son insuficientes para dar cuenta del reto que está detrás del “ordenamiento” de la vida.

### **Consideraciones generales alrededor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

La declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio expresa la preocupación de las Naciones Unidas ante el incremento de la pobreza y todos sus fenómenos colaterales, tales como segregaciones territoriales, violencias, enfermedades, contaminación y deterioro ambiental. La propuesta de los ODM constituye una nueva manera de impulsar el desarrollo y permite entre otros aspectos plantear algunas restricciones sobre las anteriores alternativas de desarrollo<sup>3</sup>, me refiero en específico a las conocidas como desarrollo económico, desarrollo sostenible, desarrollo humano sustentable y desarrollo regional y local.

Así, por ejemplo, en el desarrollo económico la atención se centró en la regulación de las variables capital e inversión, y por supuesto de todos aquellos aspectos relacionados con su incremento, esto es, las tasas de interés, las regulaciones de los factores de producción, tierra, trabajo, capital, a partir de los cuales se plantearon distintos enfoques centrados en la búsqueda del crecimiento económico, fórmula considerada esencial para resolver los problemas ligados con los niveles de vida de las poblaciones. Sin embargo, pese a los objetivos de búsqueda de mejores condiciones de vida para la población, las distintas fórmulas han producido una mayor concentración territorial y poblacional de la riqueza. No es en vano entonces que el objetivo número 1 sea la erradicación de la pobreza y el hambre.

En la alternativa del desarrollo sostenible se incorporó la variable ambiente, ante el desasosiego producido al descubrir, a principios de los años setenta del siglo XX, el acelerado deterioro del medio ambiente, vale decir, de los recursos o insumos básicos para la producción. De la misma manera que con el desarrollo económico, la alternativa de desarrollo sostenible cuenta con diversos enfoques.

3 El término “alternativas de desarrollo” ha sido acuñado por Adolfo Izquierdo dentro de su proyecto de tesis doctoral mencionado en la nota 3 para diferenciarlas de “alternatividad al desarrollo”. La expresión *alternativas* engloba los contenidos hasta ahora propuestos sobre el desarrollo fundamentados en el antropocentrismo y en la agregación de dimensiones, entre otros aspectos, mientras la palabra *alternatividad* designa un sentido distinto, relacionado con un enfoque más antropológico que antropocéntrico, aunque por supuesto no es la única diferencia.

**Tabla 1.** Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas

Objetivos	Meta		Indicador	
	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional
1) Erradicar pobreza y hambre	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el número de las personas que padecen pobreza.		Población cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.	Población/hogares por debajo de línea de pobreza.
	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.			Porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición global (peso para la edad). Porcentaje de personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria.
2) Lograr la enseñanza primaria universal	Lograr para el 2015 una tasa de analfabetismo del 1% entre los 15 y los 24 años.	Lograr para el 2015 un aumento de dos años en educación para la población entre 15 y 24 años.	Tasa de analfabetismo entre 15 y 24 años.	Tasa de analfabetismo del 1% para personas entre 15 y 24 años.
	Lograr para el 2015 una tasa de cobertura del 100% en educación básica.	Lograr para el 2015 una tasa de cobertura del 93% en educación básica.		Tasa bruta de cobertura por nivel en educación básica.
3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Disminuir la repetición en básica y media a un 1%.		Tasa de repetición por nivel en educación básica y media.	
	Documentar en el 2005 la magnitud de la violencia de pareja y definir la meta de Reducción del fenómeno al 2015.		Porcentaje de mujeres unidas con experiencia de maltrato físico y/o psicológico.	
	Implementar y mantener operando una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en el 2008 y en las demás capitales de departamento en el 2015.		Número de entidades territoriales de carácter municipal y distrital, con estrategias intersectoriales de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, incluyendo la violencia de pareja contra la mujer, operando.	
	Eliminar desigualdades entre géneros.	Política	Proporción de mujeres que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción en las ramas judicial, legislativa y de elección popular.	Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisivos de las diferentes ramas y órganos del poder público.
		Económica	Tasa de participación de las mujeres en el empleo, tasa de desempleo femenino, tasa de ocupación femenina, tasa de participación femenina en ingresos altos.	

Objetivos	Meta		Indicador	
	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional
4) Reducir mortalidad infantil	Reducir las muertes entre los menores de cinco años a diecisiete por cada mil nacidos vivos.	Reducir las muertes entre los menores de un año a catorce por cada mil nacidos vivos.	Tasa de mortalidad en menores de cinco años.	
	Reducir las muertes entre los menores de un año a catorce por cada mil nacidos vivos.	Reducir las muertes entre los menores de un año a catorce por cada mil nacidos vivos.	Tasa de mortalidad en menores de un año.	
	Alcanzar y mantener coberturas del 95% en vacunación a menores de cinco años.	Alcanzar y mantener coberturas del 95% en vacunación a menores de cinco años.	Porcentaje de menores de un año vacunados con DPT.	
5) Mejoramiento de la salud sexual y reproductiva	Reducir las muertes maternas a cuarenta y cinco por cada cien mil nacidos vivos.	Reducir las muertes maternas a cuarenta y cinco por cada cien mil nacidos vivos.	Razón por mortalidad materna.	
	Incrementar el porcentaje de mujeres con cuatro controles prenatales.	Incrementar el porcentaje de mujeres con cuatro controles prenatales.	Porcentaje de mujeres con cuatro controles o más.	
	Incrementar al 95% la atención institucional del parto.	Incrementar al 95% la atención institucional del parto.	Porcentaje de atención institucional del parto.	
	Detener en el 15% el embarazo de adolescentes.	Detener en el 15% el embarazo de adolescentes.	Porcentaje de adolescentes que han sido madres.	
	Incrementar al 65% y 75% el uso de métodos anticonceptivos, entre población sexualmente activa y población entre quince y diecinueve años.	Incrementar al 65% y 75% el uso de métodos anticonceptivos, entre población sexualmente activa y población entre quince y diecinueve años.	Porcentaje de personas que usan métodos.	
	Reducir a 5,5/100.000 muertes por cáncer uterino.	Reducir a 5,5/100.000 muertes por cáncer uterino.	Porcentaje de mujeres con cáncer uterino.	
6) Combatir el VIH, el paludismo y otras enfermedades	Reducir mortalidad por malaria y dengue.	Reducir entre 1990 y 2015 los casos de mortalidad registrada por malaria. Reducir en 45% la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana. Reducir en 80% los casos de mortalidad por dengue.	Número de muertes por malaria. Número de casos de malaria generados en municipios con malaria urbana. Número de muertes por dengue.	
	Para el 2015 haber mantenido la prevalencia del VIH/sida por debajo del 1,2% en población entre quince y cuarenta y nueve años.	Reducir a menos del 10% y mantener en estos niveles los índices aédicos de los municipios categoría especial, 1 y 2.	Prevalencia del VIH/sida en población general.	
	Reducir al 20% la mortalidad por VIH/sida.	Reducir a un 20% la mortalidad por VIH/sida.	Tasa de mortalidad anual por sida.	
	Reducir a un 20% la transmisión madre - hijo.	Reducir a un 20% la transmisión madre - hijo.		
		Para el 2010 aumentar en un 15% la cobertura de terapia antirretroviral a las personas que la requieran, y para el 2015 aumentar esta cobertura en un 30%.		

Objetivos	Meta		Indicador	
	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional
7) <b>Garantizar la sostenibilidad ambiental</b>	Áreas protegidas. Planes de manejo ambiental.		Incorporar principios del desarrollo sostenible en políticas.	Reforestar treinta mil hectáreas. Consolidar áreas protegidas. Eliminar para el 2010 sustancias que agotan capa de ozono.
	Sustancias que agotan capa de ozono.			
8) <b>Alianzas para desarrollo</b>	Cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado en zonas urbanas y rurales. Mejorar hábitat.		Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso al agua potable.	Reducir al 4% los habitantes de asentamientos precarios.
	Atender necesidades de países vulnerables. Elaborar un sistema financiero y de comercio abierto. Encarar con criterio global los problemas de deuda. Aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías. Proporcionar en cooperación con industria farmacéutica acceso a medicamentos.			El documento Compes n.º 91 de marzo de 2005, no define estos indicadores para Colombia.

Fuente: elaboración propia, a partir del documento Compes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) n.º 91 de 2005 y de fuentes de un Hábitat Naciones Unidas.

Entre estos enfoques vale la pena reseñar en este momento los siguientes: 1. aquellos centrados en la idea de la amenaza representada por los humanos para la naturaleza, perspectiva bajo la cual han surgido las propuestas de corte preservacionista-conservacionista; 2. otros ubicados en el énfasis en armonizar las relaciones desarrollo-naturaleza, con claro acento productivista (en esta variante se desacatan las políticas y programas acerca del desarrollo sostenible del Banco Mundial); 3. otros más recientes empeñados en señalar que el problema ambiental es esencialmente una consecuencia de la ausencia de precios y tarifas, perspectiva que da curso a la emergencia de una rama de la economía denominada economía ambiental.

Pese a esta proliferación de enfoques aún no existe una visión que permita plantear la necesaria complementariedad de los mismos según los distintos contextos funcionales, jurisdiccionales y territoriales (Izquierdo, p. 1996) y menos aún una visión no antropocéntrica del problema ambiental, restricción que el objetivo número 7, acerca de la sostenibilidad ambiental, reproduce y amplifica al enfocarse en los aspectos objetivables del problema ambiental sin siquiera mencionar el carácter, la naturaleza de la problemática, reproduciendo de esta forma la enajenación prevaletante sobre las relaciones entre poblaciones humanas y no humanas.

Hacia mediados de los años ochenta, y en medio de un contexto de crisis fiscal e institucional generalizada de los Estados, se impulsó el desarrollo humano sustentable. Esta propuesta estaba fundamentada en la participación de las poblaciones, en el reconocimiento de sus capacidades y no solo de sus necesidades. Se inscriben en esta propuesta, con distintos énfasis, la perspectiva de las oportunidades y capacidades del economista indio Amartya Sen, institucionalizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la de desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neef y otros colaboradores.

Esta perspectiva llenó el vacío que dejaban los anteriores enfoques, en los cuales prevaleció una visión completamente técnico-científica del desarrollo, y concedió espacio a la experiencia de las distintas poblaciones en la construcción de sus vidas, reconociendo que cada población existe bajo un patrón normativo particular

fruto de los intercambios establecidos y que esta experiencia es necesaria y legítima para la construcción de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

La perspectiva del desarrollo regional y local presenta una amalgama de las anteriores dado su interés por la redistribución del ingreso en los niveles territoriales y dado que el enfoque del desarrollo local fue el punto de vista desde el que se reconocieron diferencias en las pautas de producción, comercialización y consumo de cada contexto, de cada población según su historia de origen, así como en las prácticas englobadas bajo la connotación de buen gobierno. En ambas perspectivas se encuentran potenciales para que las regiones se articulen al proceso de globalización económica.

En términos generales estas alternativas de desarrollo se han caracterizado:

- Por incrementar la comprensión acerca de los problemas del orden social. Dicha mayor comprensión se refleja en la inclusión cada vez mayor de aspectos no considerados en la versión anterior, identificados en las dimensiones del desarrollo<sup>4</sup> que cada una toca, siempre con el ánimo de impulsar de mejor forma la resolución de los problemas que la propuesta del desarrollo como teoría y práctica se propuso solucionar pero que aún no se han resuelto<sup>5</sup>.
- Por incluir consideraciones espacio-temporales disímiles. Con ello se hace referencia a que, por ejemplo, en muchos lugares (países, municipios o localidades) se están llevando a cabo simultáneamente acciones de desarrollo, pero todas obedecen a contextos funcionales, jurisdiccionales y territo-

4 Para una mayor ilustración del tema de dimensiones del desarrollo, véase los programas de curso Dimensiones del Desarrollo de Adolfo Izquierdo, en el Programa de Gestión del Desarrollo Regional del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER), que reposan en la biblioteca de la Universidad de los Andes, primer piso.

5 “La fragilidad del concepto de desarrollo la han denunciado los mismos economistas. Las teorías del desarrollo económico se construyeron en la década de 1950, una época en que la diferencia de ingreso per cápita entre el país más pobre y el país más rico, era de 60 veces [...] que condujo a la formulación del tercer mundo [...] hoy después de la aplicación de las teorías del desarrollo económico tal diferencia de ingresos es de 400 veces, lo cual significa que han fracasado los modelos de desarrollo” (Carrizosa, 2006, p. 49).

riales diversos, lo cual motiva la identificación y puesta en marcha de múltiples tipos de acciones. Esta diversidad se traduce en el sello particular de cada texto-contexto, relacionado a su vez con la identidad cultural y sus múltiples manifestaciones, una de las cuales es el sentido, los contenidos y las prácticas de los procesos de gestión.

- Por enfatizar en un sentido y en contenidos de carácter antropocéntrico, gracias a lo cual se privilegia el bienestar material de las poblaciones humanas disminuyendo y haciendo invisible la importancia de las poblaciones no humanas, nicho del desmembramiento de la vida en el planeta.
- Por continuar enfatizado en la construcción de la verdad desde premisas eminentemente lógicas, esto es, tecno-científicas, guiadas algunas veces por una preocupación ética, bien sea de distribuir la riqueza o de generar mayores oportunidades para los más vulnerables. No obstante, al promover acciones fragmentadas (Morin, 1993) que no dan cuenta de la forma como se teje la vida en la cotidianidad, al no promover acciones de autoorganización, aquellas tienden no solo a reproducir los problemas que dicen estar superando, sino incluso a generar nuevos problemas; y por lo tanto la preocupación de *lógicidad* y *eticidad* se desdibuja y con ella las pretensiones de incidir orgánica y sinérgicamente en las situaciones.

Frente a las anteriores características se esbozan los siguientes aspectos a manera de punto de comparación entre los ODM y las anteriores alternativas de desarrollo:

- Los ODM son una forma de reconocer las restricciones de los metarrelatos, de las teorías de desarrollo, para orientar el sentido de la vida en el planeta, se formula una propuesta traducida en metas cuantificables, medibles, focalizada en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables y por ello son una manera de acentuar la tendencia a la fragmentación ya mencionada.
- Por ello, el viejo deseo de lograr para toda la población ciertos estándares de calidad y nivel de vida ha sido reducido a los grupos más vulnerables. Esta finalidad acentúa la mirada sectorial y fragmentada de la vida, y recrudece aún más la crisis

de visión<sup>6</sup> acerca de nuestra realidad y por ende de nuestras concepciones de desarrollo al acentuar como nivel de resolución de los problemas una lógica individualista y competitiva en desmedro de lógicas de acción colaborativas y co-creadoras, en las cuales la sociedad sea concebida como algo más que una simple sumatoria de sus componentes.

- En este último sentido, los ODM conciben la sociedad desde una perspectiva en la cual el “todo sociedad” es el producto de la sumatoria de las partes, visto desde los logros obtenidos en cada uno de los ocho objetivos propuestos, cada uno de los cuales se inscribe diferencialmente en las dimensiones política, económica y ambiental.
- Los ODM homogenizan las condiciones de los problemas, evitan efectuar interrelaciones y por ello mismo olvidan que la vida en cada sitio emerge de una manera particular. Por lo tanto, los objetivos obedecen a consideraciones espacio-temporales homogéneas, ya que se trata de conseguir, en quince años, unos estándares mínimos fijados como iguales para todos los contextos, y por lo tanto no se rigen por una dinámica de proceso sino de resultados, aunque obtener esos resultados implica un proceso. Sin embargo, desde la perspectiva de los ODM, alcanzar un indicador hace invisible el cómo, el recorrido para conseguirlo, y por lo tanto tiende a ignorar los aprendizajes significativos obtenidos.
- Los ODM continúan con dos de las premisas que actualmente, desde el punto de vista de la sostenibilidad de la vida en el planeta, están siendo muy cuestionadas. Una de estas dos está referida a la formulación y ejecución de contenidos y prácticas centradas en el bien-estar de la vida exclusivamente humana, y la otra, a la perpetuación de la dualidad materia/energía, por colocar el énfasis en el mejoramiento de las condiciones materiales de la vida, y por insistir en dividir la unidad ciencia-religión. Desde esta conjunción sería probable la emergencia de mayores niveles de conciencia so-

6 Fritjof Capra la denomina el “punto crucial” y hace referencia a la “crisis de visión” como el problema central de carácter epistemológico trabajado por el proyecto Enfoque Regional para la Alternatividad al Desarrollo de Adolfo Izquierdo.

bre nuestros actos de vida, los cuales se apreciarían desde la búsqueda simultánea de la verdad, la belleza y la bondad existentes en cada acto de vida.

Estas son razones por las cuales se entiende que los ODM no solo son una alternativa más de desarrollo, sino que también se rigen por una dinámica tendencial o contratendencial<sup>7</sup>, mediante la cual se producen acciones o ideas recurrentes, como más intervención o menos intervención del Estado, más centralización o más descentralización de las instituciones, coberturas totales o coberturas focalizadas, ciudadanos en cuanto agentes pasivos o ciudadanos en cuanto agentes activos y participativos, etc. De estas acciones o ideas no se obtiene una respuesta contundente ante la proliferación del sinsentido subyacente a las recurrentes formas de violencia ejercidas contra uno mismo, contra los demás seres humanos, contra las poblaciones no humanas, con la contaminación y el deterioro ambiental, con el incremento de las pobreza, etc.

Desde esta visión y dadas las restricciones y dificultades antes anotadas es conveniente no solo exponer una reflexión sobre los ODM, sino avanzar en la formulación de elementos propositivos desde los cuales se invite a repensar acerca de: 1. quiénes somos, 2. en qué sentido y hasta dónde somos constructores del orden social vigente y 3. hasta dónde el imaginario de desarrollo sigue teniendo legitimidad para orientar y otorgar sentido a la vida humana en el planeta. Esta intención está detrás de las reflexiones planteadas acerca de los ODM y de la gestión para impulsar su consecución.

Por esta razón, el análisis interpretativo de los diferentes indicadores de los ODM, descrito en este artículo, se realiza desde las perspectivas enunciadas y el objetivo es aportar elementos para una reflexión, ya no solamente desde la construcción rigurosa de la cifra que constituye un indicador, sino sobre todo desde la estructura de visión que está detrás de pen-

7 Estos son términos escuchados en los cursos del profesor Izquierdo en la maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, CIDER, Universidad de los Andes, 1992. Por tendencial-contratendencial, se concibe una lógica de pensamiento y acción mediante la cual continuamos atrapados en lo mismo. Pues se presentan solo los dos extremos de una misma cuerda, o también dos caras distintas de la misma moneda.

sar y tratar de medir la realidad a través de estos. En este documento esta pretensión ha sido abordada, en menor medida, desde las cifras relativas a algunos indicadores y, principalmente, desde el proceso de gestión de los objetivos, con miras a contribuir a “repensar los contenidos de los planes de desarrollo”.

## Contexto territorial: los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Suba

### Caracterización general de la localidad de Suba

La localidad de Suba está ubicada en el extremo noroccidental de Bogotá, Distrito Capital, a una distancia de trece kilómetros del centro de la ciudad. Tiene una extensión de 10.055 hectáreas, de las cuales el 91% están en el perímetro urbano y un 9 % son rurales. Su extensión equivale al 6,28% del área total de Bogotá, lo cual la convierte en la cuarta localidad en términos de extensión urbana. Limita por el norte con el municipio de Chía, por el sur con la calle 100 (localidad de Barrios Unidos) y el río Juan Amarillo (localidad de Engativá); por el occidente con el río Bogotá y los municipios de Cota y Chía, y por el oriente con la autopista Norte (localidad de Usaquén).

De acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD)<sup>8</sup> en el año 2002, la localidad 11, Suba, tiene la siguiente distribución (tabla 2).

Esto indica que el 69,56% de la población de la localidad está clasificada en estratos<sup>9</sup> 1, 2 y 3. El 90% de los desarrollos y urbanizaciones de estratos 1 y 2 se concentran en las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), veintisiete en Suba, veintiocho en El Rincón y setenta y una en Tibabuyes (tabla 3).

La población total de la localidad, según datos de la Encuesta Calidad de Vida de 2003 realizada por el

8 El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a partir del año 2007, se convirtió en la Secretaría Distrital de Planeación.

9 Los estratos socioeconómicos son una herramienta que utiliza el Estado colombiano para clasificar los inmuebles residenciales de acuerdo con los lineamientos del DANE, el cual tiene en cuenta el nivel de pobres frente al de los propietarios, la dotación de servicios públicos domiciliarios, la ubicación (urbana, rural), asentamientos indígenas, entre otros indicadores (Congreso de Colombia, Ley 142 del 11 de julio de 1994, art. 102).

**Tabla 2.** Distribución por estrato socioeconómico según población, viviendas y hogares

Estrato	Población	Viviendas	Hogares
No resuelto	7.413	2.061	2.255
1	2.123	2.545	1.562
2	256.888	46.369	72.240
3	265.184	59.097	77.191
4	93.970	30.040	28.797
5	115.041	20.835	26.750
6	12.973	3.927	4.363
<b>Total</b>	753.593	164.875	213.159
	100%	100%	100%

Fuente: DAPD; Subdirección de Desarrollo Social, Área de Desarrollo Humano y Progreso Social, Bogotá, D. C., 2002

**Tabla 3.** Clasificación de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) de la localidad 11, Suba. Año 2002

Número y nombre de la UPZ	Población 2002	Extensión en hectáreas	Número de barrios		Estrato socioeconómico
			Legalizados	No legalizados	
2 La Academia	7.166	688,38	1		5
3 Guaymaral	ND*	817,29		2	6
4 Aeroparque	ND	378,29			
5 Arrayanes	ND	693,95			
6 Cerro La Conejera	ND	161,16			
7 La Hacienda	ND	898,66			
8 Las Mercedes	ND	1.044,34			
17 San José de Bavaria	37.002	439,68	4	8	2 a 5
18 Britalia	39.656	328,41	16	1	2 y 3
19 El Prado	74.623	428,95	9	15	2 a 6
20 La Alambra	35.169	284,28	9		5
23 Casa Blanca Suba	36.274	419,91	6	4	2, 3, 5 y 6
24 Niza	90.714	764,85	6	14	2 a 6
25 La Floresta	27.406	389,93	1	12	3 a 5
27 Suba	82.659	649,33	34	4	2 a 6
28 El Rincón	186.778	720,33	64	18	1 a 3
71 Tibabuyes	118.647	746,20	24	7	2

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2002.

\* ND = No disponible. No existen datos porque son UPZ de orden rural, que no entran en la categoría de barrio.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es de 805.245 habitantes. El 47,1% (379.503) son hombres y el 52,9% (425.742) son mujeres, distribuidos por grupos etarios de la siguiente manera (tabla 4).

**Tabla 4.** Distribución etaria de la población, localidad de Suba

Rango de edad	Porcentaje
0-4 años	7,8%
5-11 años	11,2%
12-17 años	9,7%
18-25 años	14,9%
26-64 años	50,5%
entre 65 y más años	5,9%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2003.

#### **Reflexión sobre el dimensionamiento de las problemáticas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Suba**

En este ítem, se realiza una aproximación al dimensionamiento, en la localidad de Suba, de algunos de los indicadores que constituyen el cuerpo de la declaración de las Naciones Unidas del año 2000. En este empeño se lograron frutos, como poder aproximarse a una cuantificación de algunos indicadores de los ODM<sup>10</sup>, así como plantear consideraciones y dificultades alrededor de los objetivos, relacionadas, por ejemplo, con las implicaciones de construir una posible línea de base, o con la centralización y atomización de la información.

Entre los aspectos más relevantes encontrados en la búsqueda de información sobre los ODM en la localidad de Suba, se pueden citar los siguientes:

- Los procesos de generación de información consolidada con el propósito de formular y evaluar la política pública están concentrados en las entidades distritales del nivel central. Mientras que las entidades locales, aunque pueden generar la

información para tales fines, están concentradas en la parte operativa del servicio<sup>11</sup>. Dicha forma de manejar la información acentúa un posicionamiento vertical y jerárquico en la construcción colectiva de conocimiento, en este caso, de información utilizada para el análisis, la evaluación y la proyección de las acciones públicas, lo que ocasiona que el nivel operativo olvide pensar la “teoría” y se concentre con fuerza en los aspectos operativos de su práctica.

- Por otra parte, la proliferación de diversas instancias sectoriales como medios y formas de ejecución de programas y proyectos no solo demora sino que dificulta la consecución de información. Pues cada una de estas entidades, pese a ser parte de una estrategia o programa, tiende a desarrollar su propia cultura organizacional, sus propios procedimientos de generación y entrega de información y a ver un mismo fenómeno desde la particular óptica en la que cada una se inscribe.
- Tal es el caso de la información sobre violencia intrafamiliar, sobre seguridad alimentaria, entre otros casos. Esta atomización en la gestión de la información sobre los problemas repercute negativamente en la tarea de agregar las cifras, pues torna dispendiosa la articulación de las mismas y centra, además, los procesos de rendición de cuentas en el cumplimiento de la ejecución presupuestal y de la entrega de servicios, mientras que ensombrece el análisis sobre, por ejemplo, la pertinencia y coherencia de las acciones emprendidas.
- La dinámica poblacional, es decir, el movimiento de migraciones entre localidades de la ciudad, así como entre ciudades, dado el caso de que Bogotá es un eje receptor importante de población, genera problemas serios en el establecimiento de una línea de base. Por ello es recomendable que se universalice el nodo central de la información, puesto que para algunas situaciones la información trata de personas y para otras de núcleos familiares o de

<sup>10</sup> Las cifras aquí comentadas son aquellas producidas en el trabajo y desde la localidad; por lo tanto, este artículo no incluye las investigaciones estadísticas efectuadas por la oficina Hábitat de las Naciones Unidas en Colombia, que incluso tiene una publicación al respecto. Y no las incluye por la perspectiva asumida en este escrito de recoger exclusivamente los fenómenos y procesos hallados en la localidad de Suba.

<sup>11</sup> Esta es la situación encontrada en el sector educativo, que maneja una información focalizada en el seguimiento, el control y el ajuste de la operación del sistema educativo local, que entre otros aspectos implica la asignación de subsidios, la administración de las rutas de transporte, etc.

hogares, lo que hace aún más difícil el proceso de agregación y homologación de cifras.

A continuación se presenta un detalle de la información conseguida para cada uno de los ODM, acompañada de una breve descripción de las condiciones de su consecución y de las bondades y restricciones de dicho proceso (véase las tablas 5, 6, 8-11). Es necesario advertir que alrededor de las cifras pueden surgir múltiples desacuerdos, tanto en su expresión absoluta como en su interpretación. Sin embargo, esta aproximación es útil a fin de relevar los planteamientos de los ODM, lo cual es uno de los propósitos de segundo orden de este artículo.

No se pudo realizar desde la localidad una aproximación a este objetivo, ni a sus correspondientes indicadores, pues este tipo de indicadores son contruidos por instancias del orden central, sean estas nacionales, como el DANE, o distritales. Por esta razón, las cifras descritas corresponden a estudios realizados específicamente por el DANE en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2003, con datos obtenidos de las encuestas realizadas, en este caso en la localidad de Suba.

De acuerdo con las cifras de la ECV, la población en situación de pobreza en Suba alcanza las 288.000 personas<sup>12</sup>, de las cuales el 35%, es decir, 100.800 personas, se encuentran por debajo de la línea de pobreza y 29.800 son indigentes. De ello se deduce que 130.600 personas tienen problemas serios de ingresos y que para ellas el programa Bogotá sin Hambre, de la Alcaldía, representa una opción para suplir por lo menos algunas necesidades alimenticias. Sin embargo, y pese a su incuestionable necesidad, las mínimas consideraciones alrededor de este tema pasan por lo siguiente:

- Ningún esfuerzo presupuestal podrá ser suficiente para atender esta brecha de ingresos.
- El programa Bogotá sin Hambre reportó acciones centradas en el aporte alimentario a un grupo de personas (cifras descritas en la primera parte de la tabla 5) pero en la fecha de la consulta no se mencionaban las acciones, inherentes a las cuatro dimensio-

nes identificadas por el mismo programa, indispensables para una alimentación adecuada, y que son:

- Disponibilidad de alimentos en los mercados locales, en cantidad, diversidad, calidad y precios justos.
- Accesibilidad, de manera que los hogares —y cada uno de sus integrantes— no tengan restricciones económicas, ni barreras físicas o geográficas para conseguir los alimentos, en cualquier tiempo y lugar.
- Estabilidad en el suministro y en el acceso.
- Consumo y aprovechamiento de los alimentos<sup>13</sup>.

Actuar sobre estos ejes problemáticos de la seguridad alimentaria sería una de las acciones a emprender, y requeriría de información para incidir realmente en los índices de desnutrición de la ciudad de Bogotá y para que la seguridad alimentaria pueda lograrse y mantenerse sin la asistencia directa de las instituciones.

En este último sentido, las cuatro dimensiones citadas, a pesar de ser sustantivas, no dan cuenta de la complejidad de la problemática ni mucho menos de los distintos niveles de resolución de la misma, pues muchas veces las relaciones de cada persona consigo misma, con las demás personas y con su entorno ambiental y cosmológico inciden en las pautas de ingestión de alimentos, es decir, las dificultades nutricionales no son solamente un problema de ausencia o escasez de dinero.

De acuerdo con estas cifras de la localidad sobre el objetivo número 2 de Desarrollo del Milenio, el sector público estaría cubriendo la educación del 92% de la población entre cinco y once años. Es de suponer que la educación del restante 8% está cubierta por el sector educativo privado. Hay un nivel de cumplimiento loable frente a las metas propuestas por las Naciones Unidas para el año 2015. Pese a este significativo logro, y de acuerdo con las expectativas del Plan de Desarrollo Local, es necesario presentar de manera reflexiva las siguientes situaciones:

- La cifra de nacidos vivos en la localidad de Suba, para el periodo comprendido entre enero y junio

12 Cifras tomadas del cálculo presentado por las Naciones Unidas Hábitat Colombia, en el seminario Suba Objetivos de Desarrollo del Milenio, llevado a cabo en el club La Colina, Colsubsidio, Suba, en julio de 2006.

13 Aspectos básicos del programa Bogotá sin Hambre. Acuerdo n.º 119 de junio de 2004. Plan de Desarrollo 2004-2008, Bogotá Sin Indiferencia. “Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”.

de 2006, es de 923 niñas y niños, los cuales muy rápidamente demandarán servicios en instituciones de preescolar. De continuar este crecimiento poblacional, la demanda en las instituciones públicas de preescolar crecerá. Por lo demás, es importante señalar que los primeros años de un ser humano son significativos para la formación posterior y el desempeño en la edad madura y a pesar de ello no son considerados dentro de una política pública de formación y educación integral, a lo cual se suma el hecho de que los niños y niñas entre cero y siete años constituyen una población muy vulnerable.

- De acuerdo con las estadísticas suministradas por el CADEL en Suba, descritas a continuación,

se observa un cambio drástico en el número de estudiantes de los grados de primero a quinto y de sexto a noveno, pues de 44.286 se pasa a 31.667, es decir que hay un movimiento de 12.619 niñas y niños, y no se conoce muy bien si salen del sistema público, si pasan a otras localidades o a otras ciudades, o si están definitivamente por fuera del sistema escolar (tabla 7).

Una situación similar aparece en el paso de los grados de sexto a noveno y de décimo a once, donde la diferencia es de 21.090 jóvenes cuya situación escolar tampoco es bien conocida por el CADEL. Pero, dadas las dimensiones de la situación, esta debe ser objeto de análisis y evaluación en términos de las políticas públicas tanto de educación como de juventud.

**Tabla 5.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

<b>ODM 1: Erradicar la pobreza y el hambre</b>		
<b>Indicadores propuestos por las Naciones Unidas</b>	<b>Indicadores en la localidad de Suba</b>	<b>Fuente de la información</b>
Número de personas con ingresos menores a 408.000 pesos mensuales.	El 10% de las personas que viven en Suba son indigentes. El 35% están por debajo de la línea de pobreza.	Encuesta de Calidad de Vida 2003. DANE
	53.000 personas atendidas por las distintas modalidades del programa Bogotá sin Hambre.	Centro Operativo Local de Suba.

**Tabla 6.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

<b>ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>		
<b>Indicadores propuestos por las Naciones Unidas</b>	<b>Indicadores en la localidad de Suba</b>	<b>Fuente de la información</b>
Lograr una cobertura del 100% en educación básica primaria.	Total de población en edad de estudiar: 288.390. Total de población de cinco a once años: 90.546.	Encuesta de Calidad de vida, 2003, DANE.
	Total de niños en básica primaria en colegios públicos: 83.600.	Centro de Administración Educativo Local (CADEL), julio de 2006.

**Tabla 7.** Número de estudiantes por grado en la localidad de Suba

Grado	Número
cero	7.088
de primero a quinto	44.286
de sexto a noveno	31.667
de décimo a once	10.577
Aceleración	428
Educación especial	131
<b>Total</b>	<b>94.177</b>

Fuente: Centro de Administración Educativo Local, localidad de Suba. Datos hasta junio de 2006.

Por otra parte, vale la pena reseñar que, de acuerdo con los contenidos curriculares de la educación en el país, en los primeros niveles se hace énfasis en la reproducción de contenidos que, aunque son necesarios para movilizarse en un mundo social, construido a partir de normas mínimas, no son suficientes para impulsar la participación de esta población en los procesos de desarrollo. Esta última perspectiva exige no solo centrar la atención en la cobertura, sino sobre todo en los procesos de calidad y excelencia de la educación.

Sobre las cifras de violencia intrafamiliar, cabe anotar que existen por lo menos tres fuentes de información: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), ahora Secretaría Distrital de Integración Social, y la Defensoría del Pueblo. Por eso las estadísticas son diversas y se recogen de acuerdo con las necesidades funcionales de cada institución. Al respecto y dada la organización social existente alrededor del tema, en la localidad se planteó la urgencia de generar un enfoque teórico-metodológico que facilite la medición del fenómeno de violencia intrafamiliar en el país, que retome a Suba como un caso de estudio, dado que es una de las localidades de Bogotá que ha logrado visibilizar el tema. Esta perspectiva, sobre equidad de género, es muy importante, puesto que la construcción del desarrollo se ha realizado a partir de parámetros de orden patriarcal. Sin embargo, en un país con conflicto armado y altos y crecientes niveles de empobrecimiento, estos temas son relegados, lo cual hace significativo el hecho de convertirlos en temas transversales en los procesos de gestión, en

donde la preocupación por el género se enfoque desde una perspectiva más compleja, que evite reducirla a una preocupación por la atención a las mujeres, por más que sea evidente que ellas (nosotras) son objeto de los maltratos, la exclusión y la discriminación, pues el problema del género implica ante todo dificultades en el tipo, la calidad y la naturaleza de los intercambios establecidos, en los cuales se “generan” las relaciones entre personas de distintos sexos.

En la localidad de Suba, la evidencia muestra que los casos de enfermedad diarreica aguda (EDA) e infección respiratoria aguda (IRA) están relativamente bajo control. No obstante, las estadísticas muestran que las muertes perinatales, para el primer semestre del presente año, fueron cuarenta y cinco, cifra bastante alta, pero que no puede ser contrastada porque actualmente los indicadores de mortalidad se construyen sobre los nacidos vivos. Sobre el resto de las cifras no existe en la localidad una estadística consecutiva que permita analizar su evolución.

En las problemáticas de salud es donde quizás más se evidencia la necesidad de enfoques relacionales para poder resolverlas de manera efectiva. Es necesario inscribir dichas problemáticas en contextos más amplios, que respondan a las causas de éstos problemas y no solo a las expresiones físicas de algunas de sus manifestaciones. Cuando se centra la atención solo en los aspectos hospitalarios de los partos, no se tienen en cuenta los procesos que convierten en un riesgo el hecho natural de alumbrar una vida, como en el caso de la violencia intrafamiliar, el desplazamiento forzado, los niveles de desnutrición, los embarazos indeseados. En este sentido, es necesario analizar de manera holística, el reconocimiento de la función natural de gestar la vida, propia del cuerpo femenino, de tal manera que esta función pueda ser asumida sin estrés y sin artificialidad. Se trataría de integrar la cotidianidad como factor importante de la sostenibilidad de la vida y de no reducir la misma a los nacidos vivos y atendidos por un protocolo clínico.

Con respecto a este objetivo, se observa que ni el VIH, ni el paludismo, son enfermedades prevalentes en la localidad, pero en cambio, de acuerdo con la información suministrada por la Empresa Social del Estado, las neumonías siguen siendo una causa

**Tabla 8.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

<b>ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer</b>		
<b>Indicadores propuestos por las Naciones Unidas</b>	<b>Indicadores en la localidad de Suba</b>	<b>Fuente de la información</b>
<p>Proporción de mujeres que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción en las ramas judicial, legislativa y de elección popular.</p> <p>Porcentaje de mujeres casadas o en unión libre, con experiencia de maltrato físico.</p>	<p>La localidad ha avanzado en la caracterización del fenómeno y tiene doce proyectos en ejecución sobre el tema.</p> <p>2.102 casos atendidos por violencia intrafamiliar en Suba. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Año 2005.</p> <p>Defensoría reporta 443 casos atendidos en el mismo año.</p> <p>6.683 casos de violencia intrafamiliar para el año 2005, entre los que se incluye los conflictos familiares —que son los más altos— y el maltrato infantil.</p>	Comisaría de Familia, localidad de Suba.
Tasa de participación de las mujeres en el empleo, tasa de desempleo femenino, tasa de ocupación femenina, tasa de participación femenina en ingresos altos.	Planta de personal Alcaldía Local de Suba: veintiséis mujeres, veinte hombres, cuatro hombres y dos mujeres como profesionales especializados.	Oficina de Coordinación Administrativa y Financiera de la localidad.

**Tabla 9.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

<b>ODM 4: Reducir la mortalidad infantil</b>		
<b>ODM 5: Mejoramiento de la salud sexual y reproductiva</b>		
<b>Indicadores propuestos por las Naciones Unidas</b>	<b>Indicadores en la localidad de Suba</b>	<b>Fuente de la información</b>
Tasa de mortalidad en menores de cinco años.	Morbilidad por enfermedad diarreica aguda (EDA) se mantiene entre las diez causas más importantes de consulta externa.	Perfil epidemiológico elaborado por la Empresa Social del Estado, Hospital de Suba.
Tasa de mortalidad en menores de un año.	Las infecciones respiratorias agudas (IRA) se encuentran entre las cinco primeras causas de consulta externa. Cuarenta y cinco casos de muertes perinatales, entre enero y junio de 2006.	Oficina de Planeación, Empresa Social del Estado, Hospital de Suba.
Porcentaje de mujeres con cáncer uterino.	Sesenta y seis casos de cáncer uterino entre enero y junio de 2006.	
Porcentaje de adolescentes que han sido madres.	De los 921 partos entre enero y junio de 2006 se han presentado treinta y ocho partos en jóvenes menores de edad.	
Razón por mortalidad materna.	Cinco casos de muerte materna entre enero y junio de 2006.	

**Tabla 10.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

ODM 6: Combatir el VIH, el paludismo y otras enfermedades		
Indicadores propuestos por las Naciones Unidas	Indicadores en la localidad de Suba	Fuente de la información
Tasa de mortalidad por VIH.	Tasa de mortalidad por VIH es de 3,5 por cada cien mil habitantes.	Perfil epidemiológico elaborado por la Empresa Social del Estado, Hospital de Suba.

**Tabla 11.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la luz de los indicadores en la localidad de Suba

ODM 7: Sostenibilidad ambiental						
Indicadores propuestos por las Naciones Unidas	Indicadores en la localidad de Suba					Fuente de la información
Consolidar áreas protegidas.	Hogares en zonas de riesgo.		11.204			Encuesta de Calidad de Vida, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2003. En proceso de consecución. Información del DAMA*.
	Inundaciones.		2.192			
	Avalanchas, derrumbes o deslizamientos.		1.757			
Eliminar para 2010 sustancias que agotan capa de ozono.	Hundimiento del terreno.		4.825			
Reducir al 4% los habitantes de asentamientos precarios.	Fallas geológicas.		2.429			
Aumentar coberturas de acueducto y alcantarillado.	Proceso de legalización					
	Conceptos.		Total barrios	Total ha.	Número de habitantes	
	Legalizados.		174	798	45.620	
	En proceso de legalización.		13	35,3	1.069	
	Tenencia de la vivienda					
	Total hogares	Propia pagada	Propia pagando	Arriendo	Usufructo	Ocupación de hecho
	239.781	101.897	35.098	88.708	13.583	494
El DAMA, en coordinación con la localidad de Suba, realizó un diagnóstico de los principales problemas ambientales por componentes: agua, suelo, aire, que afectan a la localidad.						

\* Departamento Administrativo de Medio Ambiente, desde 2007 Secretaría Distrital de Medio Ambiente.

de consulta externa e interna importante, explicada por los altos índices de hacinamiento, por la proliferación de construcciones sin adecuadas condiciones de ventilación e iluminación y por bajos niveles nutricionales.

Esta situación es una manifestación de la necesidad de profundizar en el análisis de los contextos en los cuales fueron formulados los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, esto implica una mayor sensibilidad hacia la contextualización de estos, los cuales deben traducir, expresar aquello que es producto precisamente de la relación específica de un texto en con-texto.

Esta descripción de las acciones adelantadas respecto al ODM 7, sostenibilidad ambiental, es una muestra más de la forma como hasta el momento se concibe lo ambiental. Se mencionarán solo dos aspectos por considerarlos neurálgicos en relación con la incidencia de los mismos en las decisiones y acciones tomadas. La visión ecologista predominante que enfatiza con razón en las condiciones llamadas bióticas y abióticas<sup>14</sup> de un lugar es un punto de vista insoslayable, pero al describir el lugar sin tener en cuenta las redes de relaciones producidas entre los humanos y la naturaleza hace invisible el proceso social del deterioro ambiental y enajena la responsabilidad de los humanos en el mismo. Por supuesto, este enfoque descontextualiza los orígenes de los demás problemas, pues tampoco se puede intentar frenar la violencia intrafamiliar, disminuir las muertes de niños y mujeres gestantes, si no trabajamos sobre el contexto en el cual se desarrolla su cotidianidad, contexto que como vemos está constituido por población asentada en zonas de riesgo de distinto tipo, debido a viviendas que fueron construidas sin reforzamiento estructural, sin condiciones de ventilación adecuadas y con techos bajos, en las cuales no solo se recrudece el hacinamiento, sino que prolifera la violencia intrafamiliar y otras enfermedades relacionadas con las condiciones sanitarias de las viviendas.

<sup>14</sup> Biótico y abiótico son denominaciones para separar lo vivo de lo no vivo, separación que, desde perspectivas de la complejidad que reconocen los múltiples anidamientos de las manifestaciones de la vida, no tienen lugar.

### **Articulación entre el Plan de Desarrollo de la localidad de Suba y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

El segundo elemento de reflexión sobre estos objetivos emerge al comparar la filosofía implicada en los propósitos del Plan de Desarrollo de la localidad de Suba con los ODM, comparación observable en la tabla 12. En la columna de la izquierda se transcriben los ODM, cuya naturaleza obedece a la lógica formal matemática inserta en la definición de indicadores y, por lo tanto, a un paradigma de producción, uso y justificación del conocimiento cuantitativo, centrado en la búsqueda y sustentación de la información objetiva, veraz, demostrable, que pretende imparcialidad en sus elaboraciones y legitimidad en las decisiones tomadas y las acciones realizadas, puesto que obedece a la rigurosidad en la elaboración de las cifras. Este es un conocimiento necesario para la perpetuación de la vida, pero no es suficiente.

En la columna de la derecha se han transcrito algunos apartes significativos del plan de desarrollo de Suba correspondiente al periodo 2004-2008. En esta descripción se capta una lógica de orden cualitativo, argumentativo y discursivo sustentada en el reconocimiento de los derechos colectivos y en la construcción social de la realidad, afín al paradigma de producción de conocimiento subjetivo-inter-subjetivo, esto es, centrado en el reconocimiento del sujeto humano como un productor de su realidad, perspectiva para la cual son significativos el reconocimiento de la diversidad cultural y la tolerancia hacia todas las formas de expresión. Esta lógica, aunque supone un desplazamiento frente a la anterior lógica de orden cuantitativo, al mismo tiempo contiene una contradicción relacionada con visiones en las que todo vale, relativismo extremista cuyas restricciones saltan a la vista.

Esta comparación permite, además de posicionar las distintas reflexiones epistemológicas de las perspectivas de desarrollo, ejemplificar algunas situaciones destacables de la comparación, como las siguientes:

- Los ODM tienen temporalidad, esto es, un milenio limitado por ahora en 2015, pero no tienen definido un lugar mientras que el plan de desarrollo de Suba tiene una territorialidad específica pero

una temporalidad restringida para sus propósitos, pues apenas tiene una proyección de cuatro años correspondientes al periodo de gobierno de los alcaldes municipales, tiempo en el cual seguramente no podrá cumplirse con todos los propósitos allí consignados.

El plan de desarrollo de Suba incluye y amplifica los propósitos de los ODM, en cuya naturaleza y cuyo contenido hay que resaltar por lo menos tres aspectos: el primero se relaciona con el carácter concreto, verificable, medible de estos propósitos, propio de un enfoque de la pobreza como carencia de ingresos; el segundo, con la preferencia por el cubrimiento de sectores poblacionales específicos, con metas alcanzables y acordes con las restricciones fiscales de los Estados y con una intencionalidad de cumplimiento progresivo, centrado en un enfoque de pobreza en el cual se privilegia el concepto de vulnerabilidad, perspectiva necesaria dado el incremento de los distintos tipos de pobreza que impulsaron a la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón a declarar a Suba como una de las cinco localidades en emergencia social, no son suficientes y por tanto coherentes con la complejidad de la problemática.

- Sin embargo, y pese a la lógica discursiva más amplia del Plan de Desarrollo de Suba, los programas y proyectos en él inscritos pueden relacionarse con los ODM de la forma como se muestra en la tabla 13, en la cual se realizó una comparación entre los programas y proyectos del plan de desarrollo de la localidad, los ODM y la perspectiva de derechos. Una breve interpretación sobre estas relaciones se describe a continuación.

La mayoría de los ODM se concentran en un nivel de resolución de los problemas de orden individual-subjetivo. Una situación similar se da con los programas y proyectos del plan de desarrollo, pues, por ejemplo, las intervenciones relacionadas con seguridad alimentaria, salud, recreación, cero tolerancia con el maltrato, interpretadas desde las denominaciones de los proyectos allí inscritos, se concentraron principalmente en el individuo, y contaron con una apropiación de recursos en el plan plurianual de in-

versiones 2005-2008 correspondiente al 46% del total de recursos, a los cuales se articulan los objetivos de erradicar la pobreza y el hambre (ODM1), reducir la mortalidad infantil (ODM 4), mejorar la salud sexual y reproductiva (ODM 5) y combatir el VIH y otras enfermedades (ODM 6).

Dicha concentración porcentual, con respecto al presupuesto del plan para el periodo 2005-2008, es un indicador integral de las acciones en la atención individualizada de los problemas, de donde se puede colegir que el enfoque sobre el desarrollo asume que el bien-estar colectivo es el producto de la sumatoria de los bien-estares individuales, noción de orden economicista que ya ha sido cuestionada y que sin embargo continúa rigiendo las lógicas de planificación del desarrollo.

No obstante, la restricción señalada, los contenidos y las prácticas de las estrategias, los programas y los proyectos es el de los niveles de autorresponsabilidad *consigo mismo*, que es quizás el nivel básico en términos de otorgarle nuevas posibilidades de orden no asistencialista a los distintos componentes del proceso planificador uno de cuyos resultados es el plan.

Presupuestalmente le sigue en importancia la atención al ODM 7, sostenibilidad ambiental, que representa el 31% de la inversión total programada para el periodo 2005-2008. Esta inversión está centrada en resolver las necesidades de movilidad, accesibilidad, disponibilidad total de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, así como el manejo del riesgo, acciones que, por la manera como son planeadas y ejecutadas, podría decirse que corresponden a un nivel de pensamiento-acción de orden objetivo, es decir, aquel que no necesariamente requiere de la participación de las comunidades para su identificación y realización.

Dichas intervenciones y la infraestructura que proveerán son imprescindibles, pero restringen la relación sociedad-ambiente-desarrollo a la construcción de mejores obras de ingeniería para la prestación de servicios domiciliarios, de equipamientos sociales, y desconocen los intercambios efectuados entre poblaciones humanas y no humanas, de los cuales dependen en gran medida los procesos de deterioro y degradación ambiental

**Tabla 12.** Comparación Objetivos de Desarrollo del Milenio y objetivos del Plan de Desarrollo de Suba

Objetivos de Desarrollo del Milenio	Objetivos del Plan de Desarrollo de Suba
<p><b>ODM 1 Reducir la pobreza y el hambre</b></p> <p>Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.</p> <p>Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.</p>	<p><b>Objetivo general:</b> Avanzar en la construcción colectiva del territorio, en la perspectiva del desarrollo sostenible con el fin de lograr una localidad moderna, humana, incluyente, <i>solidaria</i> y <i>con empoderamiento ciudadano</i>, fundado en la participación efectiva y en la toma de decisiones que conduzcan al goce de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que integran el bloque de los derechos humanos universales, a fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de Suba.</p>
<p><b>ODM 2 Lograr la enseñanza primaria universal</b></p> <p>Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p>	<p><b>Objetivo eje social:</b> En la localidad Suba, se deben crear condiciones de movilidad y sostenibilidad para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, ambientales, deportivos y culturales, con el propósito de mejorar la calidad y las condiciones de vida, reduciendo la pobreza y la inequidad, <i>potenciando el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable</i> de todos y todas, con prioridad en las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, de forma que se propicie la cualificación de sus capacidades e inclusión social en la perspectiva del desarrollo integral, humano y sostenible.</p>
<p><b>ODM 3 Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer</b></p> <p>Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fin de 2015.</p> <p>Documentar en 2005 la magnitud de la violencia de pareja y definir la meta de reducción del fenómeno a 2015.</p>	<p><b>Objetivo del eje urbano regional:</b> Estimulará un modelo de ocupación para el uso y la apropiación del territorio que integre lo urbano, lo rural y el sistema de áreas protegidas, comprendidas en la estructura ecológica principal, bajo presupuestos de productividad de servicios en suelo urbano, y agrológicos en suelo rural con potencial productivo, en armonía con la conservación de los valores ambientales que lo integran. En tal sentido, se atenderá a las necesidades individuales y colectivas para lograr un entorno respetuoso de los elementos naturales y ecológicos que haga del territorio una realidad socialmente equitativa en la movilidad y en la distribución de la infraestructura, los equipamientos y las actividades, así como competitivo en la producción e integrado espacialmente, de tal forma que atienda al desarrollo humano, integral y ambientalmente sostenible para el crecimiento económico, la equidad y la inclusión social.</p>
<p><b>ODM 4 Reducir la mortalidad en la niñez</b></p> <p>Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.</p>	<p><b>Objetivo del eje de reconciliación:</b> Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana <i>que propicie y dinamice una cultura de la solidaridad, la inclusión, la participación, el control social, la responsabilidad y corresponsabilidad, el respeto a la vida y la resistencia civil contra las violencias</i>, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.</p>
<p><b>ODM 5 Reducir la mortalidad materna</b></p> <p>Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.</p>	<p><b>Objetivo de la gestión pública eficiente:</b> Fortalecer la gestión institucional haciéndola humana, sostenible y eficaz para garantizar la materialización y el respeto de los derechos constitucionales y legales de sus gentes, como condición fundamental para el logro de una Bogotá sin Indiferencia.</p>
<p><b>ODM 6 Combatir el VIH/sida y otras enfermedades</b></p> <p>Meta 7: Haber detenido y comenzado a revertir la propagación del VIH/sida en 2015.</p>	<p>La administración distrital se ha fijado un objetivo institucional y financiero que tendrá como prioridad fortalecer y desarrollar la organización local, considerando que la institucionalidad existente debe adecuarse y prepararse para avanzar decididamente hacia la inclusión social y la satisfacción progresiva de los derechos, así como de la integración urbano-regional, la reconciliación, la convivencia ciudadana, la participación, la desconcentración, la descentralización y la seguridad de la ciudad.</p>
<p><b>ODM 7 Sostenibilidad ambiental</b></p> <p>Meta 8: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos medioambientales.</p>	
<p>Meta 9: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.</p> <p>Meta 10: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos cien millones de habitantes de asentamientos precarios.</p>	
<p><b>ODM 8 Alianzas para el desarrollo</b></p> <p>Meta 11: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.</p> <p>Meta 12: Atender las necesidades de los países menos desarrollados.</p> <p>Meta 13: Tratar en forma integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales a fin de que la deuda sea sostenible a largo plazo.</p>	

y por supuesto la generación social del riesgo. Por lo tanto, construir infraestructuras es básico para mejorar las condiciones de vida de las comunidades humanas, pero no implica que se reconstituya el ecosistema y en cambio sí apunta nuevamente a un alejamiento de la responsabilidad en la destrucción ambiental derivada de una cultura antropocéntrica.

Los ODM 2, lograr la enseñanza primaria universal, y ODM 3, promover la igualdad entre géneros y autonomía de la mujer, han sido vinculados a una visión que teje las relaciones entre las personas. Por ello son de orden intersubjetivo, esto es, un nivel en el que la satisfacción de las necesidades implica el mejoramiento de las relaciones con las demás personas. En este nivel se inscribieron los programas y proyectos de educación, igualdad de oportunidades para las mujeres, restablecimiento de derechos, cultura para la inclusión social, programas que por sus objetivos apuntan a cualificar los vínculos entre las poblaciones. Estos propósitos contaron para el periodo en cuestión con un 23% de los recursos del plan de inversiones.

Este análisis de las cifras, aunque solo nos brinda una aproximación, requiere una mayor elaboración, sobre todo si se considera que el presupuesto no es un indicador suficiente del grado de respuesta, ni de la eficiencia y eficacia en términos de oportunidad y pertinencia en la prestación de los distintos servicios ofrecidos a una comunidad. Menos aún se deja ver en esta presentación una descripción reflexiva acerca de los mecanismos, procedimientos e instrumentos de gestión aplicados y mediante los cuales se lograría tanto la cobertura como el ejercicio pedagógico de empoderamiento, corresponsabilidad y autorresponsabilidad de la población, enfoques bajo los cuales sería probable que las condiciones de carencia y vulnerabilidad se convirtieran en una oportunidad para autonomizar el potencial de las poblaciones, superando el asistencialismo postrador y alienante.

Por último, vale la pena mencionar que la estructura descrita a partir de los principales rubros que constituyeron el plan de desarrollo es una muestra propia del antropocentrismo inherente a la noción de desarrollo y responsable en gran medida de los graves problemas ambientales del planeta.



Zaida Lucila Niño Contento  
*Una huella más en la ciudad*  
 18 de julio de 2008, Universidad  
 Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

**Tabla 13.** Análisis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas

Primera, segunda y tercera generación de derechos humanos	Nivel de resolución de necesidades	Objetivos del Milenio	Programas Plan de Desarrollo	Apropiado 2005-2008 en miles	%	
Primera generación de derechos humanos	Nivel subjetivo de resolución de los problemas	<b>ODM 1 Erradicar pobreza y hambre</b> Línea base. Encuesta de Calidad de Vida, 2003. El 10% de las personas que viven en Suba son indigentes. El 35% están por debajo de línea de pobreza.	Seguridad alimentaria.	11.052	19%	
			Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo.	2.250	4%	
			Bogotá productiva (inclusión económica).	1.254	2%	
		<b>ODM 4 Reducir mortalidad infantil</b>				
		Línea base. Encuesta de Calidad de Vida, 2003. El 10,4% de los niños menores de siete años padecen desnutrición crónica.	Apoyo a programas integrales de salud para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores (vacunación neumococo) y dotación IPS.	9.276	16%	
		<b>ODM 6 Combatir el VIH, el paludismo y otras enfermedades</b>				
		<b>ODM 5 Mejoramiento de la salud sexual y reproductiva</b>	Cero tolerancia con el maltrato.	400	1%	
			Recreación y deportes para todos.	2.400	4%	
		<b>Subtotal</b>			26.632	46%
		Segunda y tercera generación de derechos humanos	Nivel intersubjetivo de resolución de los problemas	<b>ODM 2 Lograr la enseñanza primaria universal</b>	Educación (mejoramiento y dotación institucional).	7.366
	Suba tiene indicadores de 94% de personas que estudian entre seis y quince años, y entre los dieciocho y los veintiséis años solo el 52% tienen secundaria. ECV, 2003.			Escuela ciudad y ciudad escuela.	566	1,0%
<b>ODM 3 Promover igualdad entre géneros y autonomía de la mujer</b>	Igualdad de oportunidad para las mujeres.			400	0,7%	
	Restablecimiento de derechos (programas Población Vulnerable).			4.221	7,3%	
Por construir. Información comisarías de familia.	Cultura para la inclusión social			523	0,9%	
	Reconciliación social, solución pacífica conflictos			236	0,4%	
<b>Subtotal</b>			13.312	23%		

Primera, segunda y tercera generación de derechos humanos	Nivel de resolución de necesidades	Objetivos del Milenio	Programas Plan de Desarrollo	Apropiado 2005-2008 en miles	%
	Nivel objetivo de resolución de los problemas	ODM 7 Garantizar la sostenibilidad ambiental	Apoyo a la construcción de redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial.	17.722	30,7%
	Podría vincularse con los derechos de cuarta y quinta generación (los derechos del planeta)	ODM 8 Alianzas para el desarrollo	Región integrada para el desarrollo. Construcción de parques y salones comunales. Malla vial. Movilidad y accesibilidad. Bogotá menos vulnerable.		
	<b>Subtotal</b>			17.722	31%
	<b>Total</b>			57.666	2
	<b>Total presupuesto</b>			72.752	79%

Fuente: ejercicio realizado en el trabajo de investigación. UN Hábitat sobre ODM en Suba, ECV, 2003. Plan plurianual de inversiones.

### Reflexión sobre el proceso de co-gestión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la localidad de Suba

La tercera reflexión efectuada a partir de los ODM está referida a los procesos de gestión, pues los mismos no son únicamente un medio, una herramienta para lograr el desarrollo, sino que son en sí mismos el proceso de desarrollo. Esta reflexión y posicionamiento frente a la gestión, que se comentará a continuación, nace de la experiencia de insertar los ODM en los planes de desarrollo locales, la cual tomó a la localidad de Suba como una experiencia piloto.

Esta reflexión sobre la gestión inicia reconociendo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio enfatizan en la acción de dimensionar los problemas, es decir, conocer quiénes y cuántos son los afectados, y en dónde y cómo se encuentran, debido a las distintas problemáticas por las que son objeto de atención de los ODM. Este aspecto es significativo, pues apoya

la orientación de los recursos, del factor humano y del tiempo requerido en los procesos de co-gestión.

Sin embargo, aunque tales aspectos son sustantivos desde una lógica de objetividad para la cual es importante la cuantificación y matematización del problema y por supuesto la conformación de sistemas de información, es igualmente significativo considerar que dentro de los procesos de gestión, por medio de los cuales se impulsan tales empeños, existen niveles de relación de alianza, indiferencia, conflicto u oposición. Estos niveles de relación son ocultados por una lógica en la que predomina la objetividad, pero en últimas determinan el contenido, la sinergia, la pertinencia, la coherencia propiciada o negada en torno a un propósito, en este caso alrededor del desarrollo vía los programas y proyectos que concretan los ODM. Y es así puesto que los procesos de gestión implican una red de relaciones de redes dentro de redes. Así, por ejemplo, está la red constituida referencialmente por los ni-

veles de expresión de las necesidades o la red compuesta por las variables e indicadores. Respecto a los niveles, se proponen el nivel de relación del individuo consigo mismo, el de las relaciones con los demás, el de las relaciones con el entorno natural y el de las relaciones con las poblaciones no humanas (véase Izquierdo, 1996). Y en relación con las variables se proponen las de funcionalidad, jurisdiccionalidad, territorialidad y espacio-temporalidad<sup>15</sup>.

Por esta razón en este documento se trabajará con los términos co-gestión y co-creación, pues ambos reconocen en forma diferencial los niveles de complejidad inscritos en estas redes. Con el término co-gestión se hace una referencia a los procesos de concreción, de puesta en marcha de las decisiones desde una racionalidad netamente humana-antropocéntrica, mientras que al final, en la parte conclusiva, con fines propositivos se menciona el término co-creación<sup>16</sup>, para incluir la participación de lo no humano en dichos procesos. Reconocer la importancia referencial tanto de los niveles como de las variables, se hace preciso nombrar nuevamente lo que conocemos convencionalmente como gestión con el término co-gestión, en la medida en que se trata siempre de gestar algo con el acompañamiento de otros, unos otros que aunque actúan de manera simultánea, se ubican en distintos niveles o escalas de la consecución de las metas y los objetivos.

En este sentido, en esta parte solo se reflexionará acerca de los niveles, específicamente en lo correspondiente a los dos primeros niveles, pues se pretende evidenciar lo determinante de los mismos, pese a su invisibilidad en los procesos de co-gestión de los planes de desarrollo<sup>17</sup>. Dichos niveles manifiestan también de

alguna manera la complejidad inscrita en la operacionalización de las decisiones, la cual inicia en el vínculo con nosotros mismos, y por supuesto con nuestros congéneres. Por lo tanto, un primer nivel de relación de las redes dentro de redes es el constituido por la relación con nosotros mismos, la cual está determinada por las condiciones físicas, mentales, emocionales y espirituales, propias de cada persona y que sin duda permean, facilitando u obstruyendo cualquier tipo de gestión. Hacer evidente la existencia de esta red primaria, así como las formas en que la misma incide en los distintos procesos, es un primer nivel de una mirada diferente acerca de lo que hacemos cuando gestionamos algo, es una aproximación que nos permitirá preguntarnos por qué eso que hacemos, cuando gestionamos, es desarrollo y no otra cosa (Lonerger, 1999).

Esta red interna, a su vez, se cruza con el segundo nivel de las redes dentro de redes, e inicia con el encuentro-desencuentro con los demás congéneres. Este segundo nivel tiene diversas expresiones colectivas, pues estos “otros” hacen parte de grupos de trabajo, de grupos de interés, de asociaciones coyunturales o permanentes, que tienden a tener múltiples articulaciones esporádicas o no, de las cuales a su vez se derivan diversas formas de relación, pero en las cuales, dentro de diferentes realidades contextuales, predomina la inorganicidad, el dolo, el no dejar hacer, pero tampoco el hacer, el esconder o el aparentar, con el fin de obtener ganancias para sí mismo o para el grupo del cual es parte. El egocentrismo produce confiscaciones cognitivas como las descritas a continuación, obtenidas de las expresiones de agentes de la administración local:

- Los proyectos de la administración central o de otras organizaciones no son generalmente solicitados por la localidad.
- Sus ejecutores vienen en búsqueda de legitimidad para sus acciones.
- Tratan de construir de manera rápida y puntual escenarios de participación que no obedecen a una perspectiva de proceso.

brecha dificulte aún más el sensibilizarnos frente a los otros dos niveles, esto es, el de la relación con la naturaleza y el de la relación con las poblaciones no humanas, niveles en los cuales reside la posibilidad de la perspectiva antropológica.

15 Tanto los niveles como las variables hacen parte de la definición de la categoría “supradimensión social” propuesta por Izquierdo en su trabajo de tesis doctoral titulado “Enfoque regional para la alternatividad al desarrollo: Una caracterización epistemológica desde teorías de complejidad” (en desarrollo). A su vez, esta es la categoría que tematizo en mi trabajo doctoral, también en curso.

16 Cabe mencionar que este documento fue redactado en un momento de la tesis doctoral en que el término que se empleaba era co-creación, reemplazado a la fecha por el de eco-creación, cuyos sentidos, contenidos y prácticas están aún por desarrollarse.

17 Al enfatizar en estos niveles, se es consciente de la recurrencia temática, pues indudablemente son los más visibles ya que ellos denotan el antropocentrismo. Pese a esta restricción, en este artículo se destaca incluso que ni siquiera se ha trabajado en lograr “el humanismo” tan deseado, y por lo tanto, quizás esta

- No involucran orgánicamente a todos los miembros del consejo de planeación.
- No se comentan en su totalidad las intenciones del proyecto.
- No es clara la sostenibilidad y continuidad de las acciones impulsadas por estos proyectos.
- Estos proyectos promueven una visión de la participación reducida a reuniones de consulta, en donde se extrae mucha información y pocas soluciones reales.

Pese a estas fuertes críticas frente a las personas que presentan proyectos y buscan propiciar la vinculación a los mismos, se observó que tales apreciaciones se refieren siempre a los demás, mientras que quien las expresa se abstrae —o por lo menos así se presenta— de las mismas, considerando que tales actitudes no le competen. Quien emite un juicio lo realiza viendo la exterioridad que lo rodea, sin que su entendimiento y valoración sean tocados, primero, por un análisis reflexivo de su propia experiencia, aun cuando es a partir de este proceso básico de donde pueden surgir posibilidades de transformar las circunstancias que envuelven algunos proyectos y que dan lugar a manifestaciones reflexivas del tenor siguiente, sin que sean suficientemente sistematizadas:

- En los niveles de co-gestión más locales se resienten las formas homogeneizadoras a partir de las cuales se toman las decisiones acerca de los proyectos que requieren ejecución en lo local. Sin embargo, los procesos autoorganizativos en lo local son frágiles y por lo tanto es más fácil excluir las disidencias que articularlas.
- Los proyectos generados por fuera de un circunscripción funcional o jurisdiccional de gobierno deben incluir un componente de construcción autorreflexiva, que implique desde su inicio involucrar a personas de la localidad, impulsar la preocupación por ganar en capacidad de propuesta, de modificar lo que llega sin haber sido solicitado, en últimas, de hacer emergente el potencial que subyace en cada situación. Esta capacidad debe aparecer de la manera más vinculante posible y no solo en función de los intereses de las personas o los grupos integrados, de tal forma que todo ejercicio proyectado en un escenario como el descrito integre componentes cogni-

tivos relativos al proceso mediante el cual se logra que, a partir de una experiencia, se produzca conocimiento, pero pasando por la imaginación, el entendimiento, la valoración, la decisión y la acción<sup>18</sup>.

Estas experiencias son indicadores de la fragmentación en que se vive, propiciada también por un discurso y unas maneras de llevar a cabo los procesos de desarrollo. Es decir, cuando este se ubica exclusivamente en la creación de las condiciones materiales o en las relaciones exclusivamente entre humanos, que no reconocen la unidad entre materia y energía.

Esta fragmentación oculta la existencia de procesos y se detiene solo en los réditos esporádicos que podemos obtener en determinada circunstancia. Superar esta tendencia es superar el horizonte del progreso entendido como igual a la acumulación de bienes y dinero, esto es, de riqueza, que ha moldeado a lo largo de la historia nuestra condición humana y bajo el cual nuestras relaciones se basan en el saqueo y el deterioro, relaciones incomprensibles con nosotros mismos, entre personas, entre personas que hacen parte de proyectos, que a su vez hacen parte de estructuras institucionales, no se puede esperar que del seno de este tipo de relaciones emerja el añorado desarrollo.

Estas son algunas consideraciones espacio-temporales sobre la co-gestión, que no son tenidas en cuenta por ningún nivel, instancia, entidad pública-privada al momento de formular, ejecutar, seguir, controlar las acciones que son parte del cumplimiento de la misión de cada una de las mismas. Estas condiciones no llaman a una homogeneización de las actuaciones, sino que significa lograr en la diversidad, recrear un sentido que tiene a su vez múltiples formas de materializarse.

Estas consideraciones son anuladas, ocultadas, por la funcionalidad, es decir, por la norma que debe cumplir cada entidad, según sea su misión, lo cual remite la evaluación al análisis de resultados financieros y de cumplimiento de productos, resultados que ocultan el proceso mediante el cual se cumplieron dichas metas financieras y productivas y, al ocultar el proceso, anulan los aspectos sustan-

<sup>18</sup> Aquí se hace referencia a las especializaciones, funciones de Bernard Lonergan, mediante las cuales, a partir de experiencias particulares, se produce un conocimiento recursivo y no recurrente.



María Fernanda Ramírez Corredor  
*En mercado de domingo*  
 Noviembre de 2006. Vélez, Santander, Colombia

tivos para el desarrollo, como la pertinencia, la coherencia, la sostenibilidad de las relaciones creadas y recreadas con cada proceso. Desde esta perspectiva solo importa el número de atendidos en un hospital, el número de casas construidas, el número de vacunas puestas, el número... La cantidad... detrás de la cual vive aletargada la recurrencia de los problemas de una vida que no comprendemos en su compleja potencialidad.

En este sentido, la desconexión existente entre los niveles anteriormente mencionados se recrudece por el fraccionamiento que de los problemas de un grupo poblacional determinado realiza la lógica institucional propia de cada organización. Esta lógica, al no considerar cómo se producen estas redes de relaciones, simplifica las decisiones-acciones de la co-gestión y con esa simplificación mantiene irresueltos los aparentemente inacabables problemas.

Esta forma de actuar y el desequilibrio en las relaciones con nosotros mismos y con los demás congéneres reproducen la confusión, el des-orden de los procesos de administración, planificación, gestión. Este des-orden es atendido predominantemente bajo una normativa procedimental, sancionatoria y técnico-instrumental cuyo espíritu duerme la conciencia y con ella la posibilidad de reconocer la simultaneidad diferencial según cada fenómeno o evento de las

opciones éticas, estéticas y lógicas<sup>19</sup> que debe poseer todo proceso.

### Conclusiones

He llegado a estas conclusiones teniendo en cuenta como eje las implicaciones de lo social, como campo relacional, en la co-gestión de un tipo de desarrollo no centrado exclusivamente en la materialidad de la vida, sino en el incremento de los niveles de conciencia en relación con lo que asumimos como vida individual. A partir de este eje, se han derivado reflexiones tanto epistemológicas como cognitivas para los procesos de co-gestión.

En primer lugar, las teorías sobre el desarrollo han venido ampliando el rango de aquello que debía considerarse como objeto-sujeto de desarrollo. En este sentido, es posible que por este camino, quizás demasiado largo, se pueda llegar a ampliar el rango de visión trastocando lo antropocéntrico. No obstante, con los ODM dicha posibilidad se restringe, pues nuevamente el espectro de lo visto vuelve a reducirse de manera tajante.

Ante esta posibilidad, es necesario anteponer a una visión que, ante lo social, se reduce a formular

<sup>19</sup> Hacen parte de las tríadas propuestas por Izquierdo en el proyecto de tesis doctoral como formas de superar nuestra racionalidad dual.

políticas para la población vulnerable, una concepción de lo social como un campo relacional, dentro del cual todo está en permanente movimiento y transformación. De ahí surge el reto de crear sistemas de información que capturen tanto los componentes como las características de este campo.

Si se insiste en sistemas de información sectoriales, se mantiene la disección de la vida, la repetición sin salida y el enajenamiento en medidas de corte tecno-administrativo que devuelven por momentos la tranquilidad, pero que no funcionan. ¿Por qué no funcionan? Esta es quizás la pregunta del caso, y la respuesta a esa pregunta requiere un cambio en la forma como estamos viendo y explicando la realidad.

Por ello, en este artículo se hace énfasis tanto en el análisis de la información, tal como es propuesta en los ODM por las Naciones Unidas, para evidenciar sus limitaciones, como en los procesos de co-gestión a través de los cuales se ponen en marcha múltiples propuestas de carácter tecno-administrativo, tecno-jurídico, tecno-presupuestal en las cuales subyace siempre no solo la subjetividad de cada uno de los que participan en los procesos, sino sobre todo su entendimiento acerca de lo que denominamos problemas y soluciones, entendimiento que regularmente no se explicita en las discusiones sobre formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste de las distintas acciones de intervención propuestas.

En este sentido, en este texto se enfatiza en la necesidad de generar nuevas aproximaciones a lo que entendemos por gestión, necesidad que pasa por las siguientes cuestiones:

- Reconocer que todo lo hacemos siempre con otro u otros, cada uno de los cuales encierra en sí mismo la complejidad (esto es, consigo mismo), en la cual los niveles de expresión de lo social, de las relaciones con los demás congéneres, de las relaciones con la naturaleza y con las poblaciones no humanas, han sido prácticamente anulados, negados. Por ello, nuestras acciones carecen de una plataforma sólida que otorgue sostén a lo que hacemos. Sin eso, pasa lo que ya todos conocen de forma suficiente, esto es, que las experiencias de desarrollo impulsadas a lo largo de sesenta y cinco años no han podido superar las problemáticas recurrentes.

- Reconocer que en los procesos de co-gestión no basta con saber que hay otros actores y que obedecen a dinámicas complejas. Es necesario trabajar de forma creativa para anticipar los conflictos surgidos en el seno de las relaciones intersubjetivas, y para ello se requiere no solo conocimiento racional, sino otras fuentes de conocimiento, a partir de las cuales se recreen mejores niveles de relación, lo cual no es posible sino a partir de la unión de los procesos de autoorganización con los procesos de autopoiesis<sup>20</sup>.

En este contexto, al identificar y caracterizar dichas acciones (o procesos), es posible proponer que más que hablar de gestión hay que hablar de co-gestión, e incluso, más que de co-gestión, de procesos de co-creación. Esta opción implica como mínimo tener en cuenta la unidad en la diversidad propia de una mirada para la cual lo social no es una dimensión más de la vida, sino un campo de relaciones en donde están presentes las diversas dimensiones en las cuales se manifiesta y se organiza la vida, las cuales están presentes en cada situación, fenómeno y proceso de manera particular.

Por ello, un proceso de co-creación es aquel en el que no se ignora la totalidad de la cual se hace parte, sino, al contrario, aquel en el que las acciones implican equilibrios dinámicos entre procesos de cierre y apertura mediante los cuales logramos mejores procesos cognitivos. Esta dinámica es la lógica de reproducción de la vida, la cual facilita comprender la sociedad, lo social, como procesos vivos, que, en

<sup>20</sup> El concepto de autopoiesis fue formulado por el biólogo chileno Humberto Maturana al intentar dar una definición a la organización de los organismos vivos. Un sistema vivo, según Maturana, se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen, y así define su propia unidad. La teoría de los sistemas sociales adopta el concepto de autopoiesis y amplía su importancia. Con este concepto se indica el hecho de que las operaciones que llevan a la producción de elementos nuevos de un sistema dependen de las operaciones anteriores del mismo sistema y constituyen el presupuesto para las operaciones ulteriores: “[...] esta clausura constituye la base de la autonomía del sistema en cuestión y permite distinguirlo de su entorno [...] También las operaciones de un sistema psíquico, los pensamientos, se reproducen incesantemente con base en otros pensamientos [...] Sólo una conciencia puede pensar (pero no puede transferir sus propios pensamientos al interior de otra conciencia -debe pasar por la comunicación). Vida, pensamiento y comunicación son niveles distintos de autopoiesis, caracterizados cada uno por la propia autonomía”. (Corsi *et al.*, 1996).

cuanto tales, son procesos de totalización inacabados (Izquierdo, 2004), guiados por un sentido que aparece oculto a nuestra percepción normal y, por lo tanto, que nos impone la tarea de explicitar dicho sentido en cada acción, en cada palabra.

Esta concepción reconfigura los procesos de co-gestión, al hacer explícito que están determinados no solo por las condiciones propias de las dimensiones de la problemática según cada contexto, sino además por la relación que sostengamos con nosotros mismos, relación en donde están inscritas las relaciones con los demás congéneres, con la naturaleza y con las poblaciones no humanas. De la conciencia que tengamos acerca de este nicho de relaciones dependerá la calidad de los procesos de gestión.

Dichas perspectivas permiten un acercamiento tanto a la dimensión del problema como a las posibilidades de resolución del mismo desde las capacidades existentes en cada individuo y en el grupo del cual hace parte, que incluye a la familia, los amigos, las instituciones, y desde las oportunidades brindadas por el entorno ambiental mismo, así como por las relaciones que establecemos con las poblaciones no humanas, relaciones que son muy importantes dado que determinan el carácter antropológico y no antropocéntrico de nuestras posturas.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis. La hechura de las políticas. México: Porrúa, 1992.
- Audoze, Jean, Michel Cassé y Jean Claude Carrière. *Conversaciones sobre lo invisible. De lo infinitamente pequeño a lo infinitamente grande*. Barcelona: Seix Barral, 1997.
- Capra, Fritjof. *Las conexiones ocultas*. Barcelona: Anagrama, 2003.
- Capra, Fritjof. *El punto crucial*. Buenos Aires: Estaciones, 1982.
- Capra, Fritjof. *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- Carrizosa, Julio. *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IDEA, 2006.
- Corsi, Giancarlo; Espósito, Elena y Baraldi, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Ed. Anthropos -ITESO-, Universidad Iberoamericana, 1996.
- Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1998.
- Izquierdo, Adolfo. "Ciudad: probabilidad emergente de un organismo vivo. Una aproximación epistemológica a la relación universidad-ciudad en cuanto problema filosófico contemporáneo". *Revista Desafíos*, n.º 13, 2005. Bogotá D.C.: CEPI- Universidad del Rosario, pp. 206-237.
- Izquierdo, Adolfo. *Fundamentos para un enfoque regional de desarrollo alternativo*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider, 1996.
- Izquierdo, Adolfo. "Planificación del desarrollo regional como planificación participativa". *Pobreza, participación y desarrollo regional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider, 1986.
- Izquierdo, Adolfo. *Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad en el desarrollo: perspectivas y dimensiones*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider, 2007.
- Izquierdo, Adolfo. "Lo social": ¿La supradimensión de lo urbano regional? Una aproximación epistemológica desde el ERPAD. Bogotá: Universidad de los Andes, Cider, 2004.
- Kaufmann, Arthur. *La filosofía del derecho en la posmodernidad*. Monografías jurídicas. Bogotá: Temis, 1992.
- Lonergan, Bernard. *Insight. Estudio sobre la comprensión humana*. Salamanca: Sígueme, 1999.
- Lonergan, Bernard. *Método en teología*. Salamanca: Sígueme, 1994.
- Matus, Carlos. *PES en seis sesiones*. Caracas: Fundación Altadir, 1991.
- Morin, Edgar. *El método, el conocimiento del conocimiento*. Tomo III. Madrid: Cátedra, 1993.
- Oquist, Paul. "Le epistemología de la investigación-acción". *Crítica y política en ciencias sociales. El debate teoría y práctica*. Bogotá: Punta de Lanza, 1978.
- Prigogine, Ilya. *El fin de las certidumbres*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1996.
- Talbot, Michel. *Misticismo y física moderna*. Barcelona: Kairos, 1992.
- Wallerstein, Immanuel. *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI, 1998.
- Wilber, Ken. *El paradigma holográfico*. Buenos Aires: Kairos, 1992.

### Documentos en línea

- Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. ONU-Cepal-OIT, 2005. Consultado el 15 de enero de 2010. [www.cepal.org/publicaciones/secretaria\\_ejecutiva/1/LCO2331e.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/secretaria_ejecutiva/1/LCO2331e.pdf)
- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*. Marzo de 2005. Consultado el 20 de enero de 2010. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)