

**Gobernanza ambiental,  
trayectoria institucional y  
organizaciones sociales en  
Bogotá: 1991 -2010**

**Andrés Hernández (dir.)  
Jorge Flores y  
María Alejandra Naranjo**



## **Serie Avances de Investigación nº 53**

**Madrid, marzo de 2011**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Publicación electrónica  
ISSN: 1885-9135



**GOBERNANZA AMBIENTAL, TRAYECTORIA  
INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONES SOCIALES  
AMBIENTALES EN BOGOTA: 1991 -2010**

**Investigadores**

**Andrés Hernández  
Jorge Flórez**

**Asistente investigación: María Alejandra Naranjo**

**CIDER - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**

**4/10/2010**

## Índice

Agradecimientos.....	4
1. Resumen Ejecutivo .....	6
2. Introducción.....	8
2.1. Objetivos Generales y específicos: Redefiniendo las preguntas de la investigación. ....	8
2.2. Marco conceptual y analítico. Los conceptos básicos. ....	9
2.2.3. Los movimientos sociales y los factores que explican su crecimiento y durabilidad.....	13
2.2.4. Aportes del movimiento social a la gobernanza ambiental.....	22
2.3. Metodología.....	24
3. Análisis aplicado sobre la configuración de una gobernanza ambiental en Bogotá...	25
3.1. Trayectoria institucional de la gobernanza ambiental en Bogotá. ....	27
3.1.1. Nuevos Derechos y Nuevas Posibilidades: la constitución ecológica y los desarrollos normativos .....	27
3.1.2. Diseños y cambios institucionales en la gobernanza ambiental distrital. ...	31
3.1.3. Agencias distritales y la construcción de una gobernanza ambiental. ....	41
3.1.4. Obstáculos a la configuración de una gobernanza ambiental. ....	48
3.2. Movimiento social y gobernanza ambiental en Bogotá.....	49
3.2.1. ¿Existe un movimiento social ambiental en Bogotá?.....	50
3.2.2. Ampliación Estructura de oportunidad política. ....	51
3.2.3. Estructuras organizativas de movilización.....	54
3.2.3.1 Estructuras organizativas de movilización y Territorios socio-ambientales. ....	54
3.2.4. Marcos cognitivos e identidad. ....	69
3.3 Aportes del movimiento social a la gobernanza ambiental. ....	80
3.3.1 Definición de límites: el movimiento social como agentes del reconocimiento .....	81
3.3.2. La definición de las reglas de apropiación: una nueva visión del ambiente como proyecto territorial y social. ....	82
3.3.3. Arreglos de elección colectiva: nuevos procesos de definición participativa de políticas y planes y el rol de la acción colectiva en la inclusión. ....	83

3.3.4. Monitoreo y sanciones: las organizaciones y redes sociales como protectores de los ecosistemas. ....	84
3.3.5. Mecanismos de resolución de conflictos.....	84
3.3.6. Descentralización y policentrismo del sistema: la perspectiva territorial como una herramienta para romper las lógicas administrativas. ....	85
3.3.7. Nueva forma de hacer política e impulsar procesos de apropiación territorial y formación ciudadana. ....	86
4. Bibliografía.....	87

## **Agradecimientos.**

Esta investigación fue realizada con la financiación de la beca de apoyo a investigación otorgada por la Fundación Carolina y contó con el apoyo del Jardín Botánico José Celestino Mutis y de líderes ambientales de los diferentes territorios. Para el desarrollo de la investigación se contó con la cooperación permanente del director del Jardín Botánico Herman Martínez y con el apoyo de 4 funcionarios de la subdirección de la oficina delegada de educación y cultura: Ana María Cárdenas, Tania Rodriguez, Edgar Javier Garzón y Julio Cesar Tovar. Igualmente, se tuvo el respaldo y vínculo permanente con tres líderes ambientales de la ciudad Diego García, Alejandro Torres y Marta Triana que permitieron el contacto con todas las organizaciones

Se trabajó con los siguientes líderes en grupos focales y entrevistas a profundidad: Sandra Ramírez SIE; Nataly Salazar y Jaime Salazar de BIOSIGNO; Héctor Vásquez y Cindy Vásquez de CASA ASDOAS; Bayron Calvache de Fundación Humedal La Conejera; Alejandro Torres de ASINUS; Raúl Moreno de Fundación Torca-Guaymaral; Marta Triana de Identidad Viva; Pedro Aldana de Corvif; Miguel Gil de Fundación Rio Bogotá; Manuel Mayorga de Somos Rio; Juan Manuel Barbosa de Concejo Cuenca del rio Fucha; Jimena Zambrano de Asociación amigos quebrada la vieja; Raúl Sastoque de Red popular ambiental de territorios y Andrés Castiblanco de la Corporación ambiental Chilcos Juventud y medio ambiente.

Además de esto se agradece a los líderes de las siguientes organizaciones por haber mostrado diligencia e interés en la respuesta a la encuesta aplicada: Helena Da Costa, Fundación ecológica de Colombia FUNDEC; Luz Myriam Rodriguez García, Multifacético Internacional; Clemente Aponte, Corporación ambiental Ecología sin fronteras; Héctor Vásquez Salazar, Corporacion CASA ASDOAS; Ricardo Andrés González Bonilla, Corporación de jóvenes La Fuerza de la Esperanza; Nataly Andrea Salazar Ladino, BIOSIGNO; Gustavo Nariño Mendez ,Red de organizaciones de

recuperadores ambientales " Dame tu mano y FUNREDCORSUBA"; Ana Lucía Vargas, Red de mujeres de Bogotá; Johanna Garzón, SIE; Orlando Morales, Corporación para la protección medio ambiente; Ronald Acero Albarracín, Corporación FRACTAL; Elizabeth Abril Pulido, Asociación Akuaippa; Maria Cubides, Fundación Orbe; Jaime Cuadrado e Isabel, Copaco; Andrés Plazas, Amigos de la montaña; José Alfenibal Tinoco Beltrán, Asociación Banco Medio ambiental colombiano; César Enrique Ramírez Durán, BIOPED; Julio César Hurtado Molina y Rafael F. Cuervo, Fundación amigos reciclando por el planeta; Fernando La Rotta, Forcultura; Guillermo Antonio Soto Carillo, Asociación red de amigos Cantarrana; Edgar Efren Díaz, Asociación Ayudarte; Julian Carrizosa, Blue Planet; Luz Mary García, Corporación Lagos de Castilla; Katherine Vargas Gonzáles, Juan Guillermo Lozano Camelo, Cristina Bedoya y Alberto Amaya, Grupo Ecológico Animalista (GEA); Ana Milena Castelblanco, Taller de la Tierra; Cristian R. Cortés, Casa Taller Los Mayas; Mathiue LACOSTE, Corporación ONG Jaguars Heart; Dora Consuelo Villalobos, Fundación grupo Banco de semillas; Rafael Forero, Caminando Ando; Carmenza Tapias y Pedro Aldana Corporación vida del río Fucha (Corvif); Claudia Cristina Bedoya, ECOMAYOR Universidad colegio Mayor de Cundinamarca; José Joaquín Ortiz; Fabio Orozco, Concejo Fucha; Fredy Eduardo Rojas, Paraíso Colombia; Cristian Anchique Caro, Asociación Rekavo; Natalia Rodriguez García, ASOJAPAMA; Juan Carlos Garzón Camacho, Fundación MUINAJEMA Consejo Territorial de Planeación Distrital; Diana Chamarro, Red Nacional Jóvenes de Ambiente; Sonia Pérez, Unidos por Un Verde Sostenible; Ermmy Rodriguez, Administración Humedal Córdoba Consorcio; Mauricio Calderón, FUNCOA JZ; Jose Edgar Bermudez y Luis Jorge Vargas, Red de Humedales de La Sabana de Bogotá; Mauricio Castaño, JAC de Niza Sur (Antigua); Alfredo Vargas Murcia, CONANI y OPPA; Luz María E Gómez, Red de Humedales Nodo Córdoba; Edna Gisel, Administración del Humedal Juan Amarillo; Carlos Carreño, Comité Pro defensa arboles del río Fucha; Yudy Avila, Rallus; Manuel Mayorga, Organización movimiento por la vida (somos río Bogota colectivo); Sonia Perilla, Agora verde.

## **1. Resumen Ejecutivo**

El presente documento aborda el proceso de conformación de una gobernanza ambiental en la ciudad de Bogotá en el periodo comprendido entre 1990 y 2010, ahondando en dos procesos relacionados, por un lado, la trayectoria institucional ambiental en la ciudad y el surgimiento y mantenimiento del movimiento social ambiental. El objetivo principal de la investigación fue: Analizar los procesos de acción colectiva y la trayectoria de la institucionalidad ambiental que se han desarrollado en las dos últimas décadas (1991-2010) en el seno de la democracia distrital, y sus efectos en la configuración de una gobernanza ambiental que permita enfrentar los desafíos de la conservación de ecosistemas urbanos en la ciudad e identificar los principales avances y obstáculos en este proceso.

Para esto la investigación se divide en tres capítulos. En el primero, se realiza un recuento del proceso inductivo-deductivo de investigación y se plantean un marco teórico con los cuatro principales conceptos utilizados: a) la gobernanza ambiental; b) la trayectoria institucional; c) las aproximaciones a los movimientos sociales y los factores que explican su surgimiento y durabilidad; y d) los aportes de los movimientos sociales a la gobernanza ambiental.

En el segundo capítulo se realiza un análisis empírico bajo las líneas planteadas por los conceptos teóricos y los objetivos de investigación. Los principales resultados identificados en la investigación fueron:

- Existe un trayectoria institucional caracterizada por tres rasgos principales: la generación de nuevas oportunidades y derechos ambientales fruto del cambio constitucional y los desarrollos normativos a nivel nacional; la alta vulnerabilidad de esta trayectoria a la influencia de actores políticos, por lo que ha sido ambigua y

- discontinua; y la existencia de incentivos encontrados en las principales agencias estatales que dificultan su adecuado posicionamiento, gestión e inclusión ciudadana.
- Se ha dado un auge de la acción colectiva llegando a conformar un movimiento ambiental con una visión territorial y de inclusión democrática. La trayectoria de este movimiento se caracteriza por cuatro rasgos: ha aprovechado el proceso formal de ampliación de oportunidades a la vez que ha creado nuevas oportunidades por medio de alianzas informales, sin embargo estos avances plantean retos importantes debido a las características del contexto político; ha conformado estructuras de movilización fuertes representadas por organizaciones, redes sociales y espacios públicos no estatales de deliberación y coordinación; ha generado procesos de construcción de referentes simbólicos a partir de los conflictos con los agentes estatales y la apropiación de discursos indígenas, de la normatividad y de la ecología; ha tenido un proceso de evolución que muestra la diversificación de repertorios de acción como el conjunto de estrategias para alcanzar sus objetivos. El movimiento enfrenta importantes desafíos fruto de la vulnerabilidad política institucional, de el efecto que sobre él tienen las características del contexto político, de la radicalización de algunos factores identitarios que dificultan su articulación y de los dilemas que plantean algunas de las nuevas estrategias que han adoptado.
  - El movimiento social ambiental ha realizado aportes a la formación de una gobernanza ambiental en la ciudad de Bogotá principalmente en dos ámbitos: primero, la participación en el establecimiento de arreglos institucionales fruto de prácticas deliberativas e incluyentes, que parten de lógicas alternativas y opuestas a los enfoques basados en el desarrollo económico, al plantear los territorios no sólo como espacios que deben ser restaurados y conservados por su valor natural sino también como proyectos que generan inclusión social y beneficios para las generaciones actuales y futuras; y segundo, el fortalecimiento de dinámicas de profundización de la democracia participativa y deliberativa por medio de su organización y articulación, la formación de conciencia ambiental y ciudadanía y el reconocimiento y construcción de sentido de pertenencia territorial.

Finalmente, en el tercer capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones, la construcción de arreglos institucionales y políticas, así como para el fortalecimiento del movimiento y la configuración de una gobernanza ambiental incluyente y efectiva en la ciudad de Bogotá.

## **2. Introducción.**

En las siguientes líneas se presentan los objetivos generales y específicos de la investigación, los conceptos que dan forma al marco conceptual de la investigación y la aproximación y herramientas metodológicas.

### **2.1. Objetivos Generales y específicos: Redefiniendo las preguntas de la investigación.**

Una característica básica de los proyectos de investigación está en la capacidad de discutir los objetivos y los presupuestos teóricos de los mismos a la luz de los resultados obtenidos en el proceso de investigación. En esta confrontación entre las preguntas y marcos conceptuales iniciales y los resultados alcanzados, es donde se encuentra la posibilidad de afinar los presupuestos teórico-analíticos y los objetivos en función de los aprendizajes. Lo que marcó inicialmente la propuesta de investigación era la idea de que la trayectoria institucional, el accountability horizontal y las organizaciones populares ambientales constituían procesos centrales para la defensa de los ecosistemas en la ciudad. Por ello, el objetivo general que se planteó inicialmente y que se sintetizó en el informe de avance fue:

“Analizar los procesos de acción colectiva y la trayectoria de la institucionalidad ambiental que se han desarrollado en las dos últimas décadas en el seno de la democracia distrital, para enfrentar el desafío de la conservación, con el propósito de identificar los avances y las debilidades de estos para contener los procesos de degradación ambiental”.

Con los resultados alcanzados en la investigación y la incorporación de nuevos conceptos al marco conceptual, los objetivos de investigación se fueron perfeccionando con el propósito de aclarar el problema de investigación y comprender mejor las relaciones entre los conceptos y presupuestos teóricos que se manejarían. De esta forma los objetivos de la investigación se reformularon en la siguiente forma:

El objetivo general es:

“Analizar los procesos de acción colectiva y la trayectoria de la institucionalidad ambiental que se han desarrollado en las dos últimas décadas (1991-2010) en el seno de la democracia distrital, y sus efectos en la configuración de una gobernanza ambiental que permita enfrentar los desafíos de la conservación de ecosistemas urbanos en la ciudad e identificar los principales avances y obstáculos en este proceso”.

Y los objetivos específicos quedaron planteados de la siguiente manera:

Estudiar la trayectoria de la institucionalidad ambiental en Bogotá con el fin de identificar sus principales aportes y obstáculos para la configuración de una gobernanza ambiental y para la generación de condiciones político-institucionales que faciliten el fortalecimiento e inclusión de las organizaciones sociales ambientales de la ciudad.

Analizar las condiciones político-institucionales, organizacionales y culturales que explican la creciente expansión y surgimiento de las organizaciones y redes sociales ambientales en Bogotá, exponer los repertorios de acción que vienen impulsando y sus transformaciones, identificar los principales aportes de estas organizaciones ambientales a la gobernanza ambiental e identificar los obstáculos que estas enfrentan para incidir en la configuración de dicha gobernanza ambiental.

Impulsar un proceso deliberativo al interior del movimiento ambiental popular en Bogotá en torno a dos temáticas: a) el estado de la política distrital de humedales: sus avances, limitaciones y desafíos; b) la trayectoria, la situación actual y los retos del movimiento ambiental popular en Bogotá.

## **2.2. Marco conceptual y analítico. Los conceptos básicos.**

La pregunta por la influencia de la trayectoria y los cambios institucionales y de los procesos de acción colectiva en particular de las organizaciones sociales ambientales en la configuración de una gobernanza ambiental en la ciudad de Bogotá requiere desarrollar como base analítica tres conceptos y sus relaciones: el primero, el de gobernanza ambiental; el segundo, el de trayectoria institucional; y el tercero, el de procesos de acción colectiva en particular el relacionado con acciones de movimientos, redes y/o de organizaciones sociales. Para abordar estos temas la investigación adoptó

una aproximación interdisciplinaria que implicó la revisión tanto de la literatura teórica proveniente de la economía institucional, la sociología de los movimientos sociales, la teoría de accountability y de la ciencia política, como de la literatura e información empírica. Se adoptó, también, una metodología inductiva que antes que desarrollar una teoría completa sobre la relaciones entre estos conceptos, realizó un trabajo de identificación de conceptos y mecanismos explicativos proporcionados por las diferentes disciplinas y articulados para explicar y analizar los fenómenos estudiados. Igualmente, se generaron espacios de diálogo con el fin de identificar y reformular hipótesis de trabajo que mejoraran el conocimiento teórico y empírico del tema.

Finalmente, se identificó como elemento central de la investigación una aproximación que enfatiza el análisis de la inclusión ciudadana en las acciones, decisiones y controles ambientales como un requerimiento fundamental para enfrentar los retos de la conservación y la defensa de los ecosistemas urbanos posibilitando de este modo un proceso de desarrollo sostenible.

Partiendo de este énfasis la investigación utiliza tres conceptos centrales como guía analítica: a) la gobernanza ambiental; b) la trayectoria institucional; y c) los movimientos sociales y los principales factores que influyen en su desarrollo.

### **2.2.1. La gobernanza ambiental.**

Las experiencias de manejo de ecosistemas han involucrado tradicionalmente visiones que recurren al Estado o al mercado como las únicas soluciones posibles para evitar su degradación. En este sentido las soluciones han partido o de una acción punitiva y fuerte del Estado o la privatización de los recursos para que las dinámicas del mercado y la racionalidad de los actores evitaran la catástrofe ambiental. Estos enfoques han sido desvirtuados como soluciones únicas debido a evidencia empírica de iniciativas autogestionadas de uso sostenible de los recursos naturales por largos periodos de tiempo (Ostrom 2000). Con este proceso de apertura de nuevas posibilidades de administración de los recursos naturales se han construido enfoques que parten de la imposibilidad de plantear esquemas únicos para la solución de los problemas de degradación de los ecosistemas en todos los casos, por el contrario parten de la necesidad de adecuar el manejo a las relaciones sociales y ecosistémicas que se dan en cada contexto específico, por medio de la configuración de sistemas de gobernanza

ambiental que incluyan a los diversos actores involucrados en la solución de estos problemas (Ostrom 2007). La gobernanza ambiental, primer concepto utilizado en la investigación, se refiere al conjunto de reglas y trayectorias institucionales, dinámicas organizacionales y procesos colectivos de toma de decisiones, a través de los cuales se influyen las acciones y resultados ambientales y se enfrentan los dilemas y los problemas que se derivan del uso, apropiación y conservación de los recursos naturales. Es importante diferenciar este concepto del de gobernabilidad el cual hace referencia a la capacidad del Estado para implementar las políticas y programas que se plantea como metas.

En este trabajo se asume que la gobernanza ambiental es un concepto que encierra múltiples significados empíricos y normativos. Desde una perspectiva empírica, se pueden identificar varias modalidades de gobernanza: a) como un proceso que se da en espacios privados entre actores privados. Esta modalidad de gobernanza ha estado vinculada a contextos en los que el marco institucional y el reparto de responsabilidades transfieren el poder y el liderazgo a las empresas y organizaciones privadas, limitando el papel del sector público-estatal, y excluyendo a los actores sociales de la toma de decisiones (Piñeiro 2004); b) como un proceso de toma de decisiones y esquemas institucionales en el que participan múltiples actores estatales y privados con lógicas y racionalidades predominantemente particulares, en constante tensión, y en el que se excluye la participación ciudadana. Estas lógicas dificultan dinámicas de agregación y cooperación generando efectos perversos en la conservación de recursos naturales; c) gobernanza como un proceso colectivo y democrático de toma de decisiones que involucra actores estatales, actores privados y una participación amplia de actores tradicionalmente excluidos. Proceso que encierra trayectorias institucionales incluyentes y con capacidad adaptativa, dinámicas organizacionales plurales, creación de espacios públicos no estatales para la formación de consensos en la toma de decisiones, lógicas de cooperación y solidaridad, y no solo por lógicas de maximización (Piñeiro 2004; Bebbington 2004). Esta modalidad está asociada a procesos de transformación de las relaciones entre estado y sociedad civil mediante la configuración de nuevos interfaces (de consulta, de información, de comunicación y de decisión), y a procesos de profundización de la democracia mediante el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones, redes y movimientos sociales. La investigación se centro en el análisis

de los aportes de los cambios institucionales y de las organizaciones y redes sociales en la formación de una gobernanza ambiental incluyente.

Desde una perspectiva normativa se hace referencia a una gobernanza ambiental que facilita la formación de consensos, potencia la participación ciudadana y la democratización mediante el fortalecimiento de los movimientos sociales, estimula la educación y la conciencia ciudadana ambiental, fomenta el acceso a la información, facilita la adaptabilidad del esquema institucional, y contrarresta las lógicas particulares, entre otras virtudes (Barriga, Milka y otros 2007).

### **2.2.2. La trayectoria institucional.**

Un segundo concepto utilizado como marco analítico es el de reglas y trayectoria institucional. Desde esta perspectiva se identifican cuatro aspectos fundamentales: en primer lugar, la trayectoria hace referencia a la dinámica del diseño institucional y el cambio institucional. North señala que el cambio institucional se caracteriza por ser “abrumadoramente incremental”, producto de ajustes marginales en reglas de juego (North 1993:17), dicho cambio “no solo responde” a nuevas tecnologías, intereses económicos y de grupo, responde también a normas y creencias que terminan incidiendo en el diseño institucional y en las reglas; en segundo lugar, la trayectoria condiciona el comportamiento de los individuos y las organizaciones. North diferencia el concepto de institución del de organización, mientras que las instituciones son vistas como las reglas de juego que establecen restricciones e incentivos las organizaciones son definidas como los agentes del cambio institucional, y pueden ser individuos, organizaciones sociales o agencias estatales, refiriéndose a aquellos que participan y se involucran en las acciones y decisiones sobre los recursos dentro de un esquema institucional dado. Las organizaciones aceptan los incentivos o transforman las instituciones; en tercer lugar, la trayectoria incorpora procesos de reforma (cambio) y consolidación, estos procesos son vulnerables a los cambios políticos (Mance 2008). La reforma describe los cambios formales que crean, eliminan o alteran fundamentalmente la estructura de las instituciones, la consolidación se refiere a los periodos entre los episodios de reforma en los cuales los actores afectan el desempeño institucional sin producir cambios en su forma o estructura (Mance 2008:113). El concepto de vulnerabilidad indaga por la forma como las instituciones ambientales son afectadas por factores de carácter político que pueden ser reformas institucionales o presiones de

actores políticos tanto gubernamentales como sociales<sup>1</sup>; en cuarto lugar, la trayectoria puede desarrollar capacidad adaptativa o no, hay trayectorias institucionales inefectivas, y trayectorias con capacidad adaptativa y elevados procesos de aprendizaje.

El proceso de configuración de gobernanza ambiental incluyente presupone una serie de condiciones relacionadas con la variación en los siguientes aspectos: a) la autonomía y poder regulador del Estado; b) la naturaleza del sistema político; c) los diseños institucionales para la apertura a la participación ciudadana en la gestión pública; d) el fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa; e) los rasgos y la trayectoria de la sociedad civil; f) el acceso a la información; y g) el modelo de desarrollo urbano. La trayectoria de estos procesos configuran diversas modalidades y tipologías de gobernanza ambiental que pueden tener un mayor o menor grado de inclusión.

### **2.2.3. Los movimientos sociales y los factores que explican su crecimiento y durabilidad.**

El tercer concepto de la perspectiva analítica es el de movimientos sociales. Para estudiar los efectos del movimiento social en la gobernanza ambiental se analizan dos temas teóricos. El primer tema, es la distinción entre movimiento, red y organización social; y el segundo tema, son los factores que explican el surgimiento y fortalecimiento de los movimientos sociales y el tipo de relaciones entre dichos factores.

#### **2.2.3.1. Distinción entre movimientos, redes y organizaciones sociales.**

Esta distinción es importante por varios aspectos: por un lado, establecer la diferencia permite caracterizar mejor el tipo de sociedad civil que sirve de base para la acción colectiva y que defiende los procesos de conservación; y por otro lado, permite dilucidar el papel que juegan las organizaciones y redes sociales en la configuración de movimientos sociales. La definición de movimientos sociales de Joachim Raschke permite dilucidar la diferencia de estos con las redes y organizaciones sociales. Define movimiento social como “un actor colectivo movilizador, que con cierta continuidad y

---

<sup>1</sup> En el análisis de las reformas, consolidación y vulnerabilidad institucional, la investigación, no indago por la amplia variedad de normatividad nacional y distrital relacionada con la protección de los ecosistemas, dicho análisis se centro en el estudio de los cambios relacionados con la inclusión de la ciudadanía y el fortalecimiento de la participación ambiental.

sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales utilizando para ello formas organizativas y de acción variables” (Raschke 1994:124). En este sentido el movimiento social es una forma de acción colectiva más no un actor en sí mismo, la organización no define al movimiento, este siempre es más que la organización que abarca. El actor colectivo no se caracteriza por una forma organizativa específica.

De esta manera, las características que definen a un movimiento social, además de ser un actor colectivo son las siguientes (Raschke 1994:124): a) movilización y búsqueda permanente y activa de apoyos, su poder no está asegurado a través de su institucionalización; b) cierta continuidad, en lo que se diferencia de episodios de protesta colectiva esporádica; c) alta integración simbólica, como señala Bebbington “los actores involucrados en el movimiento no comparten exactamente las mismas visiones, hay un nivel de traslape importante entre sus visiones y es este traslape lo que sostiene al movimiento y le da cierta coherencia” (Bebbington 2006:7); d) escasa especificación de su papel, en el sentido que la diferenciación de roles entre elites, activistas y simpatizantes no está claramente definida, a diferencia de organizaciones formales; e) metas, no se definen a partir de cambios estructurales del Estado y la sociedad, “no es importante una meta que busque un cambio en el sistema en su conjunto, pero si el de al menos, algunos elementos importantes del mismo (Raschke 1994:125)”.

#### **2.2.3.2. Factores que explican el surgimiento y la permanencia del movimiento social.**

El segundo tema, es la identificación de los aspectos y factores que determinan el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales. La investigación en el tema se ha centrado en cuatro conceptos: a) el conjunto de oportunidades políticas y las restricciones que tienen que afrontar los movimientos sociales (Tarrow 1999, McAdam, McCarthy y Zald 1999); b) las estructuras de movilización tanto las organizaciones formales e informales, como las redes sociales (Kriesi 1999, Bebbington 2006); y c) las identidades y marcos de acción colectiva, los aspectos culturales que los orientan y los referentes que ellos construyen (Zald 1999); d) los repertorios de acción, los tipos de acciones que la organizaciones y redes realizan para alcanzar sus objetivos (Kriesi

1999). El reto real para entender el surgimiento y la permanencia de los movimientos sociales es intentar esbozar el entramado de relaciones existentes entre estos factores.

### *Oportunidades políticas.*

Los enfoques centrados en el análisis de la influencia del proceso político plantean como argumento principal que la gente se suma a los movimientos sociales como respuesta a las oportunidades políticas y luego las amplían o crean nuevas a través de la acción colectiva. La movilización más que darse como resultado inmediato de la apertura política o respuesta a la represión, se da en contextos donde se mezclan factores de apertura y cierre de acceso (Tarrow 1999). La actividad de los estados, el entorno político y la trayectoria institucional, que no son ajenos a los cambios económicos y a la dinámica social, crea oportunidades para la movilización y la contestación.

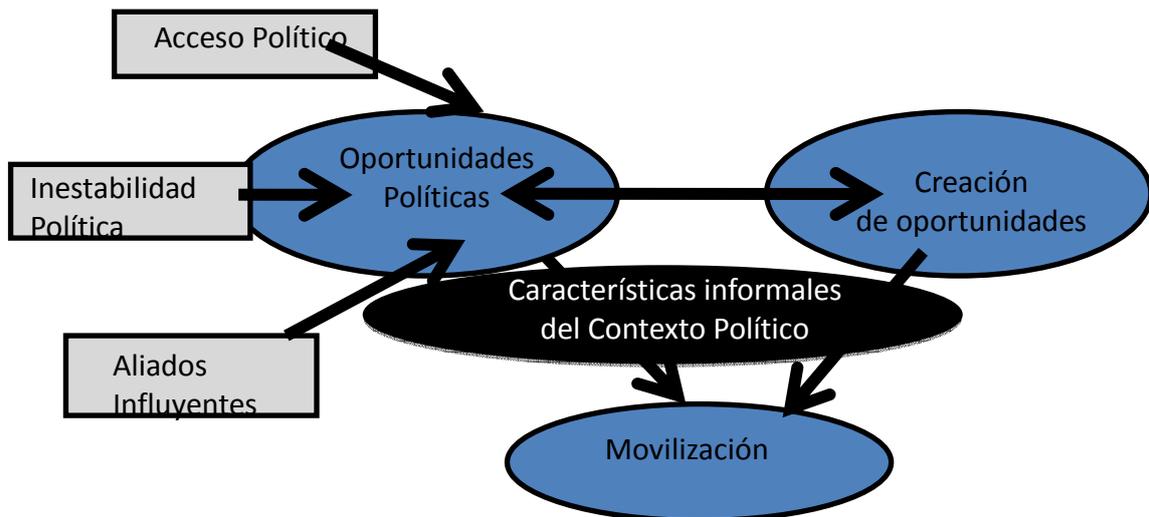
Los teóricos de las “oportunidades políticas” enfatizan en los recursos exteriores a los grupos a la hora de explicar los factores que llevan a la movilización, recursos relacionados con el tipo de Estado, la trayectoria institucional, los aliados potenciales, la vulnerabilidad y/o debilidad de las autoridades públicas, la especificidad de las coyunturas, la estabilidad o inestabilidad política, la apertura o el cierre de las instituciones, entre otros (Kriesi 1999). Estos enfoques no solo analizan los recursos exteriores a los grupos, sino la interacción entre política institucionalizada y movimiento social.

Las investigaciones empíricas han mantenido principalmente dos líneas de análisis: una línea, en la que la pregunta se centra en las características del contexto político, basado en la comparación de experiencias de movilización en diferentes Estados, privilegiando una visión estática del Estado e indagando sobre el modo en el que influye en la magnitud y características de la acción colectiva; y la otra línea, en la que se toma el Estado como un ente que se transforma a lo largo del tiempo como producto de la interacción de actores políticos y sociales. Esta visión hace énfasis en los cambios políticos y en el modo en el cual la movilización genera logros que conllevan cambios en las oportunidades políticas tanto para el movimiento social como para otros actores políticos que participan en este contexto (McAdam, McCarthy y Zald 1999.) Esta segunda línea de análisis se denomina estatalismo dinámico y los principales factores y

variables de los que parte para el análisis del efecto de las oportunidades de movilización se resumen en la gráfica 1.

Esta visión plantea que hay dos factores principales que varían en el tiempo y de este modo inciden en la movilización y la acción colectiva (Tarrow 1996). El primer factor es el de las oportunidades políticas y hace referencia a las oportunidades que se generan por cambios en la estructura institucional informal y a aquellas que se conforman a partir de alianzas entre actores políticos en respuesta a conflictos y situaciones coyunturales. Por medio de estas oportunidades los movimientos sociales obtienen recursos, crean relaciones y enfrentan limitaciones externas al grupo. En esta línea se plantean tres indicadores principales (Tarrow 1999): a) el acceso político, el cual se refiere a la existencia, o no, de espacios institucionales y regulares de participación. Sobre la relación del acceso político y la movilización la evidencia muestra que no son las situaciones extremas, de represión o apertura, las que incentivan fuertemente la movilización, esta tiende a darse en contextos ambiguos, en los que existen espacios pero no hay un acceso total; b) las alineaciones inestables, este indicador se encuentra relacionado con el sistema democrático y la inestabilidad electoral de los partidos en la administración. Esta inestabilidad democrática genera incentivos para que se formen nuevas coaliciones, incluso con actores fuera de la política tradicional, para alcanzar victorias electorales, momento que los movimientos sociales aprovechan para mejorar su posición y abrir nuevas oportunidades. c) los aliados influyentes, la existencia de aliados influyentes permite a los movimientos sociales encontrar apoyo a sus objetivos, en tribunales, agencias estatales o espacios de deliberación. La presencia de aliados permite a los actores sociales la apertura de espacios de participación, mejorar la comunicación con las agencias públicas y disminuir la represión, entre otras.

Gráfica 1. Variables para el análisis de la estructura de oportunidad política.



El segundo factor importante a la hora de analizar la estructura de oportunidad política es la creación de oportunidades, este aspecto plantea que una acción colectiva exitosa puede alcanzar logros que impliquen una mejora tanto en sus oportunidades para incidir en el Estado como en las oportunidades de otros grupos sociales y de los sectores políticos (Tarrow 1999). Los cambios en la estructura de oportunidad política, se encuentran mediados por las características informales del sistema político, por lo que pueden a su vez plantear dilemas para la acción colectiva. Cuando estos cambios se realizan por vías informales en contextos en los que el sistema político posee características de clientelismo y oportunismo político, pueden llevar a que la ampliación de las oportunidades genere dificultades para la durabilidad del movimiento debido a los riesgos de cooptación de las iniciativas ciudadanas así como el uso oportunista de las alianzas (Kriesi 1996).

#### *Las estructuras de movilización.*

Para entender como surgen y se mantienen los movimientos sociales no basta con analizar el contexto de oportunidad política, se requiere conocer los diversos tipos de estructuras de movilización como: redes sociales y organizaciones tanto formales como informales a través de las cuales la gente puede movilizarse e involucrarse en la acción colectiva. Estos enfoques de movilización de recursos centran la atención en el papel y la importancia de las bases organizativas, la acumulación de recursos y la coordinación colectiva para la movilización social (McAdam, McCarthy y Zald 1999:17).

En este trabajo se entiende el concepto de red, en términos generales, como una estructura de relaciones y vínculos sociales entre actores. De manera específica se entiende como el conjunto de contactos (directos, personales u obligados, como indirectos y voluntarios) que tiene una persona u organización y a los que puede recurrir para obtener apoyo, información, influencia y otros recursos (Contreras 2010). Bebbington, señala que los movimientos sociales surgen en base a “redes sociales preexistentes, tanto las redes de la vida cotidiana como las redes entre organizaciones” (Bebbington 2006: 8), estas redes juegan un papel clave en las protestas sobre el medio ambiente y en el surgimiento de movimientos sociales. Los movimientos sociales también dependen de organizaciones que cumplen con la función de proveer recursos y movilizar a sus miembros encaminándolos a la acción colectiva, estas pueden ser de diferente tipo: organizaciones de prestación de servicios y organizaciones de autoayuda y altruismo orientados fundamentalmente hacia las bases del movimiento; y grupos de interés y organizaciones de los movimientos sociales (MSO) orientados hacia las autoridades. Finalmente, los movimientos sociales se apoyan en esferas públicas no estatales como mecanismos de coordinación, participación y deliberación colectiva (Kriesi 1999). El conjunto de estas estructuras de movilización juegan un papel importante en la durabilidad del movimiento social “manteniendo vivos debates, actividades y energía social durante periodos de menos movilización social” (Bebbington 2006:8).

#### *Identidad y marcos de acción colectiva.*

El tercer factor que aborda la investigación para explicar la acción colectiva sostenida en el tiempo es el papel que juega la identidad y los marcos de acción colectiva en esta. Las teorías que enfatizan en el rol de los factores culturales y psico-sociales en la movilización analizan como los actores sociales enmarcan sus reivindicaciones, perciben a sus oponentes y construyen sus identidades, sosteniendo que “el enmarcamiento no es simplemente la expresión de las reivindicaciones de grupos preexistentes, sino un proceso activo, creativo y constitutivo” (McAdam, McCarthy y Zald 1999:17) de creación de símbolos y marcos de acción colectiva capaces de interpretar y dar significado social a las acciones de los individuos y sus oportunidades. De acuerdo con Hunt, Benford y Snow (2001):

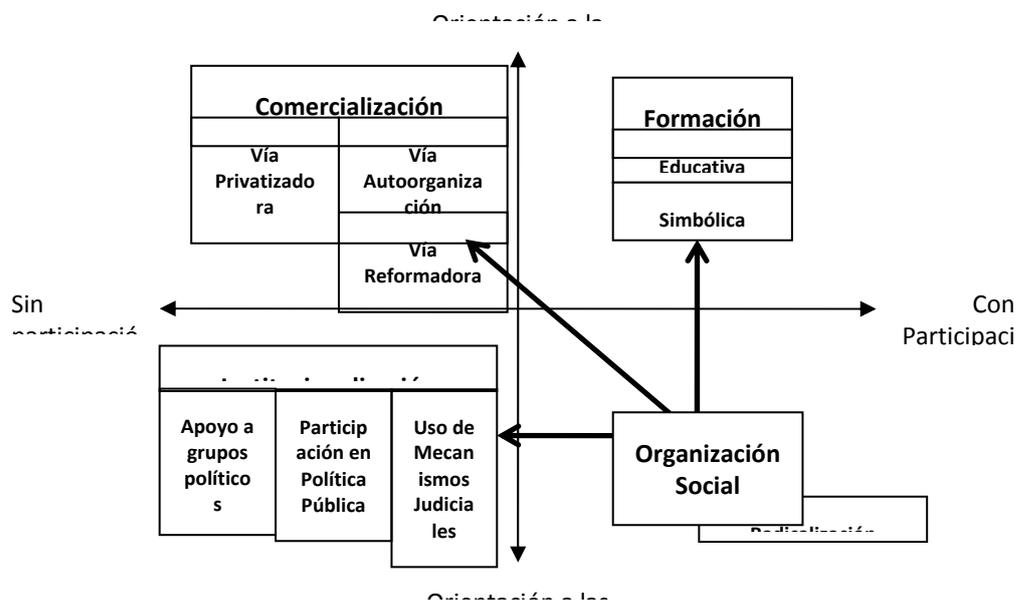
“Los marcos de referencia de la acción colectiva concentran la atención en una situación particular considerada como problemática, producen una atribución de su responsabilidad a determinadas personas o hechos y articulan propuestas alternativas entre los que se incluye aquello que los actores del movimiento deben hacer para conseguir el cambio deseado.” (228)

En este contexto las identidades generadas a partir de relación amigo-enemigo y de injusticias sociales, más o menos objetivos, no son suficientes por si mismos para explicar el surgimiento y durabilidad del movimiento. Por ello, es necesaria la construcción de marcos de referencia colectiva que justifiquen y motiven la acción colectiva, y que relacionen los agravios con determinadas políticas ejercidas por el poder. Como señala Martí, el discurso de los movimientos sociales debe incidir en tres aspectos necesarios para la acción colectiva: a) definir como injustas y problemáticas ciertas condiciones sociales; b) construir un sentido de pertenencia entre los miembros de un grupo, y diferenciación frente al exterior; c) convencer a los miembros y simpatizantes de la eficacia de las acciones colectivas (Martí:6). Finalmente, un aspecto crucial de la identidad colectiva es “su dimensión dinámica, es decir, el proceso constante de creación y reproducción” (Tejerina 1999: 79), la identidad es un proceso, no un estado.

### *Los Repertorios de Acción*

Los repertorios de acción hacen referencia a acciones establecidas, es decir a lo que hacen los grupos cuando entran en conflicto con otros, es lo que saben hacer y lo que los otros esperan que hagan. Los elementos del repertorio “son a la vez las habilidades de los miembros de la población, y las formas culturales de la población” (Tarrow 1999:66). Los cambios en los repertorios dependen de “fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización. Van, a su vez, acompañados de transformaciones en el Estado y las instituciones” (Tarrow 1999:66). Kriesi (1999) plantea un modelo que establece una tipología de cambios en los repertorios de acción. Dicho modelo identifica cuatro posibles transformaciones a partir de dos ejes: uno, que se define en función de la orientación de la acción a las autoridades o a las bases del movimiento; y otro, que se basa en señalar si hay participación directa o no de los miembros del movimiento en el repertorio, como se ve en la figura No 2.

Figura 2. Modelo de repertorios de acción ampliado<sup>2</sup>



La institucionalización se refiere al establecimiento de fronteras a la acción de conductas organizativas y de conductas interorganizativas reguladas (Raschke 1994:129). Este proceso implica, como señala Kriesi (1999), la estabilización de flujos de recursos, el desarrollo de su estructura interna, la moderación de sus objetivos, la convencionalización de su repertorio de acción y su integración en sistemas establecidos de mediación de intereses. La institucionalización incluye tres modalidades: acudir a acciones legales para la defensa de derechos colectivos, la participación ciudadana en la gestión pública estatal, y el apoyo a partidos y/o grupos políticos.

Por otro lado, la comercialización, implica otro tipo de transformaciones pensadas para convertir a las organizaciones del movimiento social en organizaciones prestadoras de servicios. En este marco se pueden identificar tres modalidades en la configuración de un nuevo modo de administrar bienes públicos y/o suministrar servicios públicos: a) la vía privatizadora, en la que el estado es sustituido por el mercado y los agentes privados que se guían bajo lógicas de costo-beneficio e implican redefinición de derechos propiedad; b) la vía reformadora, en la que se traslada a Ongs, y organizaciones comunitarias la administración de servicios o el cuidado de los bienes públicos. Este nuevo modelo de gerencia pública se caracteriza por la aspiración a nuevas prácticas y

<sup>2</sup> Tomado de Kriesi (1999:227) y ampliado en el marco de la investigación.

estructuras orientadas hacia la reducción de costos, la productividad y la evaluación por resultados, esta aspiración implica el rompimiento con las reglas y los procedimientos uniformes y generales del modelo burocrático de administrar (Morales 1998:69); c) la vía autogestionaria, que emerge desde la sociedad civil planteando nuevas formas de autoorganización para el manejo de los bienes públicos y/o la administración de servicios públicos. La novedad de esta vía, según Morales radica en “la vitalidad que las sociedades están demostrando al crear una rica multiplicidad de organizaciones en medio de la crisis del Estado”, en la legitimidad que estas organizaciones ganan frente a las instituciones del Estado, y en la “capacidad de articulación política combinada con la de prestar servicios sociales con un alto grado de efectividad y eficiencia (1998:75).”

Tanto la institucionalización como la comercialización encierran una paradoja, por un lado, potencialmente pueden llevar a incorporar las demandas e iniciativas del movimiento ambiental y/o a permitir la coproducción y cogestión; y por otro lado, puede llevar a la disolución del movimiento o bien, por alcanzar sus objetivos (en el caso de institucionalización) o bien, porque lleva a la primacía de intereses individuales y énfasis en negocios (en el caso de la comercialización).

La formación es un proceso que pone el acento, exclusivamente en los incentivos sociales y culturales orientados a formar conciencia ambiental en nuevas generaciones y a garantizar el desarrollo de escuelas de formación ciudadana que ayuden a reproducir el movimiento y renovar liderazgos. Esta puede ser de dos tipos, la que se concentra en el desarrollo de educación ambiental y la que se orienta a la construcción de símbolos y se orienta a captar la atención del público.

Finalmente, la radicalización, está pensada para dar nuevo vigor a la movilización y generar una “política contenciosa” que: utiliza el pueblo que no tiene acceso regular a las instituciones, actúa en nombre de reivindicaciones nuevas y no aceptadas, y se comporta de manera que desafía a otras autoridades (MacAdam, Tarrow, Tilly 2005).

### *Relaciones entre los factores que explican el surgimiento y durabilidad del movimiento social*

Los factores mencionados pueden establecer, según el contexto y las dinámicas históricas, relaciones perversas y/o enriquecedoras entre ellos. En este trabajo se

destacan 3 tipos de relaciones dinámicas que explican el surgimiento y durabilidad de los movimientos sociales: a) identidades colectivas y/o recursos de movilización fuertes pueden contrarrestar oportunidades políticas adversas, efímeras y cambiantes permitiendo la sobrevivencia del movimiento y el mantenimiento de su capacidad de acción; b) Identidades fuertes o excluyentes pueden generar efectos perversos sobre estructuras de movilización, en tanto pueden generar posiciones irreconciliables en el seno del movimiento; c) oportunidades políticas con lógicas de inclusión ambiguas o comportamientos oportunistas pueden generar procesos de debilitamiento de las estructuras de movilización, pero también se puede presentar el proceso inverso.

Además de estas relaciones, es importante tomar en cuenta que la confluencia de estos factores y la trayectoria del movimiento, generan cambios en los objetivos de la acción colectiva y así mismo en los repertorios de acción. Asumimos la premisa que una relación dinámica y enriquecedora entre estos aspectos podría no solo revertir en el fortalecimiento de los movimientos sociales las organizaciones, sino que establecería condiciones favorables para una gobernanza ambiental incluyente y exitosa. La atención se centra en señalar los aspectos que explican el surgimiento de las organizaciones y movimientos y en señalar el tipo de relaciones que se configuran entre estos aspectos.

#### **2.2.4. Aportes del movimiento social a la gobernanza ambiental.**

Los movimientos sociales han desarrollado dos ámbitos fuertes de influencia en la gobernanza ambiental: el primero, relacionado con el liderazgo en la construcción de arreglos institucionales locales logrando definir lógicas alternativas en la relación sociedad-medio ambiente, que compiten con el predominio del desarrollismo y productivismo centrado en el crecimiento económico, y que están en capacidad de enfrentar no solo los dilemas de acción colectiva sino generar inclusión social; y el segundo, relacionado con la construcción de las bases organizativas y los referentes ideológicos del movimiento social ambiental, la formación de ciudadanía en los territorios con un fuerte sentido de pertenecía y un fuerte compromiso con la defensa de los recursos naturales, y por último, la generación de un reconocimiento externo favorables a sus proyectos alternativos de conservación.

En primer lugar, los procesos de construcción de arreglos institucionales eficientes y durables dependen de su grado de adaptabilidad tanto a las condiciones locales como a

los cambios que estas experimentan a lo largo del tiempo. Para apreciar el aporte del movimiento social a la configuración de arreglos institucionales que sobrepasen las lógicas de desarrollo urbano y económico e impliquen un planteamiento de alternativas de desarrollo humano e incluyente. La investigación parte de principios de diseño institucional empíricos identificados por Ostrom (2000) como importantes para un manejo de los recursos naturales que perdure en el tiempo, incluya a los actores sociales y sea efectivo. Estos principios son<sup>3</sup>: a) la definición de los límites del recurso, principio que hace referencia al reconocimiento del valor ambiental y social del recurso, junto con su adecuada delimitación y definición de sus características físicas y geográficas; b) las reglas de apropiación, esta es la definición de quienes pueden hacer uso el recurso, así como las responsabilidades frente a las actividades para mantener o recuperar el recurso; c) la existencia de arreglos de elección colectiva, se trata de la conformación de espacios para la participación de todos los involucrados en los procesos de cambio del arreglo institucional que opera en un recurso; d) la existencia de sistemas de monitoreo y sanción, estos hacen referencias a mecanismo para la vigilancia de las acciones de los agentes involucrados en un sistema de gobernanza ambiental, estas herramientas se orientan por un lado, a la construcción de confianza entre los participantes en un sistema socio-ambiental, y por otro lado, a la búsqueda de aumentar los costos de violar las normas para evitar comportamientos oportunistas que busquen aprovecharse de los esfuerzos colectivos; e) la existencia de mecanismos de resolución de conflictos, estos mecanismos cumplen la función de permitir la adaptabilidad del arreglo institucional a los cambios coyunturales en las condiciones del recurso y en este sentido buscan disminuir los costos de transacción de las reformas institucionales; y f) el nivel de descentralización del sistema, este principio se refiere al modo en el que el esquema de gestión de los ecosistemas permite la organización de subsistemas que responden a características específicas de los conflictos socio-ambientales, incorporando esquemas de gestión escalonados desde sistemas más amplios y complejos.

En segundo lugar, los movimientos sociales generan aportes que van más allá del manejo y conservación de los ecosistemas e influyen en el fortalecimiento

---

<sup>3</sup> En esta investigación no se aborda el principio del reconocimiento del derecho a asociarse, debido al extenso tratamiento de este tema desde la trayectoria institucional y del movimiento social. Del mismo modo se resumieron algunos principios relacionados para fortalecer el análisis de los aportes del movimiento social.

organizacional, la formación de sentidos de pertenencia y apropiación territorial, la profundización democrática, en la formación de conciencia ambiental y en la construcción de ciudadanía.

### **2.3. Metodología.**

La metodología utilizada en la investigación fue de corte inductivo apelando al trabajo con los líderes sociales y la revisión de literatura para el proceso de construcción y afinamiento de los objetivos e hipótesis de trabajo de las que se partió. Con base en esto el proceso de recolección y análisis de la información fue principalmente cualitativo y como complemento se diseñó y aplicó una encuesta a los líderes de las organizaciones sociales. Además se realizaron tres eventos distritales con las organizaciones sociales en los que se diseñaron diferentes metodologías que permitieron la deliberación activa sobre los temas abordados, es importante destacar que se contó con el apoyo del Jardín Botánico de Bogotá, “José Celestino Mutis” para el contacto con los líderes, y la convocatoria y logística de los eventos.

La investigación recurrió a tres herramientas básicas para la recolección de información: a) entrevistas semiestructuradas; b) aplicación de una encuesta de caracterización; c) sistematización de información primaria y secundaria. En primer lugar, se realizaron un total de 17 entrevistas, 15 de ellas a líderes de las organizaciones sociales ambientales de los diferentes territorios de la ciudad, abordando 5 temas principales sobre las organizaciones: su origen y trayectoria, los factores que configuran su identidad, los repertorios de acción que han utilizado, su relación con las agencias distritales, actores políticos y otras organizaciones sociales, y finalmente, los principales logros y obstáculos enfrentados. Por otro lado, se realizaron 2 entrevistas: una a un representante del sindicato de Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y otra, con 5 representantes de la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA).

En segundo lugar, se diseñó una encuesta de caracterización de las organizaciones con base en las variables de la investigación, la cual se aplicó a 56 líderes. Los temas que se tocaron en la encuesta son los siguientes: a) caracterización de las organizaciones (rango de edad, lugar de residencia, año de fundación de la organización, personería jurídica, número de miembros activos, variación de miembros, medios de vinculación); b) recursos de las organizaciones (número de proyectos ejecutados y variación de los

mismos, presupuesto en el último año y variación del mismo, fuentes de financiación); c) organización interna (estatutos, procesos de toma de decisión, rendición de cuentas, sanciones a los directores); d) relaciones con otros actores (con otras organizaciones, con otras instituciones o grupos); e) oportunidades políticas (existencia o no de apoyo de las agencias estatales y tipo de apoyo recibido); f) repertorios de acción.

En tercer lugar se realizó la sistematización de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias revisadas fueron: páginas de internet de las redes y organizaciones así como los documentos publicados por estas; páginas de internet y documentos publicados por las entidades distritales; la normatividad, relacionada con el tema de participación ambiental, vigente y los cambios que ha sufrido en las dos últimas décadas; los diferentes informes de auditoría y controles de advertencia elaborados por la contraloría distrital. Las fuentes secundarias que se utilizaron fueron principalmente artículos académicos sobre la relación entre la ciudadanía, el Estado y el ambiente, cabe resaltar esta información es escasa y en su mayoría hace referencia a casos particulares.

### **3. Análisis aplicado sobre la configuración de una gobernanza ambiental en Bogotá**

Bogotá es la capital de Colombia, con una población de 7'881.156<sup>4</sup> en su área urbana, la cual a su vez se encuentra dividida en 20 unidades administrativas denominadas localidades. Esta ciudad enfrenta las problemáticas ambientales propias de las aglomeraciones poblacionales en el tercer mundo, problemáticas como: la contaminación de las aguas de cuatro cuencas hidrográficas que la atraviesan; la degradación de ecosistemas de humedal y bosque alto andino; dificultades para asegurar esquemas de conectividad ecológica que permitan la conservación de especies animales y vegetales; entre otras. Estos problemas surgen principalmente de tres factores: la primacía de intereses de crecimiento económico sobre la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad; la falta de capacidad institucional para frenar los procesos de contaminación y degradación de los recursos naturales; y la escasa formación de una conciencia ambiental fuerte en la ciudadanía en general.

Debido a esto, en las dos últimas décadas se han apreciado dos importantes procesos. Por un lado, una explosión normativa, marcada por procesos de creación y reforma de

---

<sup>4</sup> Según el censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

instituciones y agencias ambientales con funciones ambientales, así como de mecanismos de coordinación institucional e inclusión ciudadana. Por otro lado, la democracia distrital ha presenciado una creciente ola de movilización y acción colectiva en torno a demandas ambientales a nivel territorial. Desde los años 90s vienen creciendo y consolidándose organizaciones y redes sociales ambientales en la ciudad que desarrollan una diversidad de acciones y estrategias orientadas a la búsqueda de soluciones a los conflictos socio-ambientales. También se han producido cambios en el contexto político-institucional que han generado oportunidades favorables para la movilización ambiental y que configura las bases para una nueva gobernanza ambiental. De esta manera la creciente movilización ambiental se explica por un cumulo de causas relacionadas con la evolución y cambio permanente la dinámica organizacional, en los marcos cognitivos y creencias de los lideres y organizaciones sociales, y en la estructura de oportunidades políticas en la ciudad.

A partir de este contexto, la investigación se aproxima a la conformación de una gobernanza ambiental en la ciudad como mecanismo para contener los conflictos ambientales y buscar la conservación de los recursos naturales y ecosistemas distritales. El análisis se desarrolla en cuatro secciones: en primer lugar, se expone la trayectoria institucional, haciendo énfasis en los instrumentos de planificación ambiental, las agencias e instrumentos de gestión institucional y la inclusión ciudadana, e indagando por el proceso de cambio incremental, los incentivos y la vulnerabilidad política de este proceso; en segundo lugar, se identifican los factores político-institucionales, organizacionales y culturales que explican el crecimiento y durabilidad del movimiento ambiental en Bogotá y del conjunto de organizaciones, redes y esferas publicas no estatales que lo configuran, y se hace una caracterización de los repertorios de acción que han venido desarrollando; en tercer lugar, se identifican los principales aportes del movimiento en la construcción de una nueva gobernanza ambiental; y finalmente, se analizan los principales obstáculos que enfrenta el movimiento ambiental y los retos para la consolidación de su capacidad efectiva de influir en la gobernanza ambiental distrital.

Las principales tesis que se encontraron como resultado de la investigación son: a) la trayectoria institucional ambiental en la ciudad está caracterizada por ser ambigua, discontinua y ser altamente vulnerable a la influencia de los actores políticos; b) el

desarrollo de estructuras organizativas de movilización y procesos de identidad colectiva han permitido que el movimiento se configure como un actor de defensa de los territorios y conservación de ecosistemas y aporte en diversos ámbitos y temas a la construcción de una nueva gobernanza ambiental; c) el movimiento ambiental ha realizado importantes aportes a la construcción de una gobernanza ambiental incluyente y efectiva, en dos sentidos: ha participado en los procesos de configuración de arreglos institucionales fuertes que parten de lógicas alternativas de desarrollo y que se oponen a los intereses particularistas y de desarrollo económico; y ha construido dinámicas de integración e inclusión social y formación de ciudadanía que redundan en procesos de ampliación democrática.

### **3.1. Trayectoria institucional de la gobernanza ambiental en Bogotá.**

Esta sección presenta la trayectoria institucional ambiental, enfocándose en el efecto que la normatividad, los cambios políticos y las acciones de las principales agencias ambientales han tenido en la gestión ambiental y la participación ciudadana en la ciudad de Bogotá. Más que una revisión a profundidad y en detalle de los diferentes procesos políticos, normativos y de gestión ambiental ocurridos en el periodo de investigación, se pretende delinear el marco político-institucional que se ha venido construyendo en las dos últimas décadas y ha sentado las bases para la conformación de una gobernanza ambiental en la ciudad. Las preguntas que guían el análisis de la trayectoria institucional de la ciudad de Bogotá son: a) ¿cuáles han sido los principales cambios constitucionales y desarrollos normativos en materia de derechos colectivos y participación ciudadana en temas ambientales?; b) ¿Cuáles han sido los principales mecanismos por medio de los cuales las diferentes administraciones distritales han influido la gestión ambiental y la apertura de esta a la participación ciudadana?; c) ¿Cómo se han planteado las relaciones Estado sociedad civil en las principales agencias ambientales?; ¿Cuáles han sido los principales cambios?; y d) ¿Qué factores han obstaculizado la apertura a la participación ciudadana y la configuración de una gobernanza ambiental incluyente?

#### **3.1.1. Nuevos Derechos y Nuevas Posibilidades: la constitución ecológica y los desarrollos normativos**

El marco normativo a nivel nacional e internacional ha dado pasos importantes para incentivar el fortalecimiento de una gobernanza incluyente para la conservación y manejo de los recursos naturales. Es posible apreciar tres importantes procesos que han

abierto oportunidades para la participación ciudadana y han fortalecido su papel en la conservación de recursos naturales en la ciudad de Bogotá: en primer lugar, los cambios en la normatividad nacional fruto de la Constitución de 1991; en segundo lugar, la aprobación y ratificación de acuerdos internacionales como el convenio de diversidad biológica y la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Convenio Ramsar en su forma abreviada; y finalmente, los avances legislativos en materia ambiental y de planeación territorial.

La Constitución de 1991, llamada constitución ecológica, contempla los derechos colectivos y del ambiente, entre ellos el de gozar de un ambiente sano (Artículo 79). Además, plantea instrumentos para la participación y la defensa de los derechos como las acciones de tutela, las acciones populares y los derechos de petición, como se ve en la tabla 1. Otro importante elemento consagrado en la constitución es la ampliación del papel del ciudadano en las decisiones y la gestión del Estado. La participación es planteada como un derecho y un deber en espacios políticos, administrativos, culturales, educativos, en la elaboración de planes de desarrollo, en la prestación y control de los servicios públicos, en el control a la gestión pública y en las decisiones ambientales, entre otros. En este sentido no se trata sólo de la ampliación de las oportunidades, se trata de un deber de los ciudadanos y una obligación del Estado. El Estado debe “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (Artículo 79). La participación y la formación ciudadana para este fin busca “fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual” e incentivar “la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos, contribuyendo a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales” (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994 P. 55).

Los principales convenios internacionales que ha ratificado y aprobado Colombia y que tienen relación con la participación ambiental y su aplicación en la gestión ambiental en Bogotá son dos: el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), aprobado por Colombia por medio de la ley 165 de 1994 y la convención Ramsar, aprobada por medio de la ley 357 de 1997. El Convenio de Diversidad Biológica implica un rol activo del Estado en

el establecimiento de áreas protegidas, su recuperación y acciones para proteger la diversidad biológica entre otras. En línea con la declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, plantea tres conceptos primordiales para la participación ambiental: el acceso a la información, la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisión en temas ambientales y el acceso a los estamentos judiciales; por otro lado, la convención Ramsar, representa un importante compromiso del país con la gestión sostenible de los humedales, exige que estos ecosistemas sean reconocidos y protegidos en la legislación nacional y distrital, y reclama el desarrollo de acciones para su restauración, conservación e incluso la creación de nuevos ecosistemas de este tipo.

Sobre el tema de la participación ambiental en la gestión de estos ecosistemas es importante el desarrollo en la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Valencia (COP8), al consagrar que la restauración debe involucrar a todos los interesados directos del humedal, “la participación recomendada por la convención es la gestión ambiental participativa (GAP), la cual optimiza los recursos humanos y económicos, reconoce el lazo entre valores naturales y culturales en los humedales, y da sustento social al uso racional de los mismos” (Andrade 2003: 9). Los convenios internacionales cobran importancia para los desarrollos normativos y de instrumentos nacionales y distritales para la conservación del medio ambiente y la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano. Su importancia radica en dar las líneas para el establecimiento de una gobernanza ambiental incluyente al no limitarse a compromisos de la acción del gobierno sino en plantear la importancia y necesidad de la participación comunitaria y de todos los actores involucrados como mecanismo de gestión y solución de los conflictos socio-ambientales.

Dentro de los desarrollos normativos más importantes para el objetivo de esta investigación se identificaron 3 leyes que han ampliado y ratificado la importancia de la participación para la planeación y las acciones sobre los ecosistemas, estas son las siguientes: a) la ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el ministerio de medio ambiente, se establece el funcionamiento del sistema nacional ambiental y su descentralización, planteando las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como autoridades ambientales con excepción de las grandes ciudades (con más de 1.000.000 de habitantes) en donde hay una autoridad ambiental local, que para el caso de la ciudad de Bogotá es la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA, la cual se denominaba

Departamento Administrativo de Medio Ambiente antes de 2007). Esta ley también contempla lineamientos para el tratamiento de las áreas protegidas y profundiza el carácter participativo de la Constitución de 1991, al delimitar la aplicación de los instrumentos judiciales y de participación ciudadana en la gestión pública en los temas ambientales (tema que se aborda en la tabla 1); b) la ley 388 de 1997, por medio de la cual se construyen los lineamientos para los procesos de ordenación del territorio en los municipios del país, esta norma es fuerte en el impulso a la inclusión de la ciudadanía al exigir que tanto los planes de desarrollo, como los de ordenamiento territorial se elaboren en forma participativa. Esta norma parte de principios como “la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” (Artículo 2) y reconoce la necesidad de la participación democrática como mecanismo para concertar los “intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Artículo 4); y finalmente, c) el Decreto 1729 de 2002, el cual plantea la necesidad de tomar en cuenta a los pobladores e interesados en los procesos de elaboración de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCA) como elementos base para los demás procesos, por medio de la conformación de Consejos de Cuenca en los cuales las agencias, ciudadanos y actores privados se involucren activamente y adquieran capacidad de decisión sobre las acciones a desarrollar en sus territorios.

Tabla 1. Mecanismos de Participación Ambiental<sup>5</sup>

Tipo de Mecanismo	Instrumentos Principales
Participación para lograr un consentimiento informado	Derecho de petición de información en materia ambiental. Boletín ambiental.
Participación en procesos de producción y discusión de normas ambientales	Iniciativa popular normativa Participación en los consejos directivos de las CAR Audiencias ante entes legislativos
Participación política	Consulta popular Veedurías ciudadanas Cabildo abierto
Participación en los procesos de toma de decisiones administrativas	Derechos de petición de información ambiental Intervención administrativa ambiental Audiencias públicas ambientales Consultas a comunidades indígenas y negras Participación en los consejos directivos de las CAR
Participación en la administración de justicia	Acción de tutela

<sup>5</sup> Tomada de Londoño (1998:32).

	Acciones populares Acciones de cumplimiento Acciones de inconstitucionalidad Acciones de nulidad Acciones penales Acciones de responsabilidad civil o administrativa
--	---

Si bien se evidencia un proceso de ampliación de la participación ciudadana en las decisiones públicas como resultado de los mandatos de la Constitución de 1991, de los acuerdos internacionales y de los desarrollos legislativos, en la práctica la aplicación y garantía de este derecho se ha visto limitado por factores como: la falta de voluntad política de instancias nacionales y distritales; el desconocimiento, falta de acceso a la información y bajo uso de estos mecanismos por parte de la ciudadanía; la manipulación de estos mecanismos por grupos políticos; y la falta de confianza entre la ciudadanía y las agencias ambientales, expresada en la baja percepción de incidencia en los procesos por parte de la comunidad y la existencia “en muchos casos, de una institucionalidad ambiental débil y enclenque, al servicio de intereses particulares, y sin conciencia de su deber constitucional de ejercer el control ambiental y proteger la diversidad ecológica” (Londoño 2008: 532)

### **3.1.2. Diseños y cambios institucionales en la gobernanza ambiental distrital.**

En las últimas dos décadas han habido seis administraciones distritales de distintos partidos políticos con visiones diversas y en algunos casos contradictorias sobre la gestión ambiental y la participación ciudadana en el tema. Esto ha llevado a la adopción de diferentes normas y estrategias ambientales a lo largo del periodo, así como a una inclusión ciudadana discontinua y contradictoria en la planificación y la implementación de proyectos ambientales. En parte, el modelo administrativo de la ciudad, reglamentado por ley nacional<sup>6</sup>, asigna un gran poder a los alcaldes electos al concentrar en estos el poder de decisión e implementación de los programas y proyectos a nivel distrital. Los líderes políticos han influenciado la trayectoria institucional ambiental, principalmente, por medio de dos mecanismos: por un lado, por medio de la definición de instrumentos de ordenamiento territorial y de planificación del desarrollo de la ciudad; de otro lado, por medio de la creación y reforma de agencias distritales

---

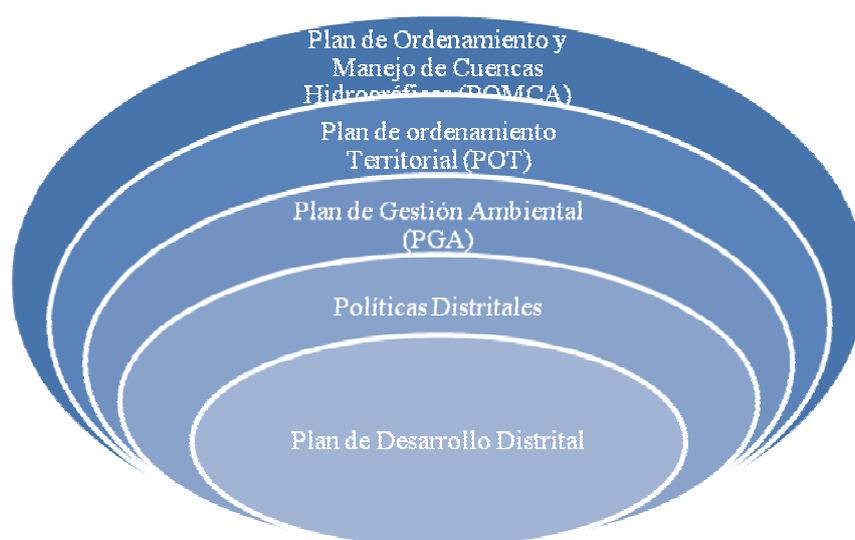
<sup>6</sup> decreto ley 1421 de 1993

ambientales, mecanismos de coordinación institucional y espacios de participación ciudadana en la planificación, implementación y control de las acciones ambientales.

### 3.1.2.1. Creación, reforma y consolidación de instrumentos de planificación ambiental

El primer mecanismo por el cual los actores políticos influyen la trayectoria institucional ambiental es por medio de la creación, reforma y consolidación de los instrumentos de planeación ambiental, pues estos plantean tanto las reglas que definen la gestión ambiental como las acciones y proyectos a implementar. Los instrumentos principales de planificación ambiental de la ciudad son cinco: Los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas (POMCA); El plan de Ordenamiento Territorial (POT); El Plan de Gestión Ambiental (PGA); Las Políticas Distritales; y los Planes de Desarrollo. Estos instrumentos definen las reglas y estrategias de acción para la ejecución de programas y políticas para el desarrollo de la ciudad, que deben acoger como normas supremas los principios de recuperación, conservación e integración de los ecosistemas y recursos naturales. Desde la normatividad nacional se plantea que estos instrumentos poseen un orden jerárquico con primacía del uso sostenible de los recursos naturales, principalmente en lo relacionado con las cuencas hidrográficas (Ver figura 3).

Figura 3. Instrumentos de planeación ambiental en la ciudad de Bogotá.



Como se aprecia en la figura 3, el instrumento de ordenamiento que prima sobre los demás son los POMCA, estos se encuentran en proceso de elaboración para las tres cuencas urbanas de la ciudad y tienen por objetivo “el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.” (Artículo 19, Decreto 1729 de 2002). El POT, por otro lado, aunque parte de dar gran importancia al uso responsable de la propiedad, el interés general y la distribución equitativa de cargas y beneficios, tiene un énfasis primordial en el planteamiento del modelo de desarrollo urbano, usos del suelo, proyectos de infraestructura y servicios. En tercer lugar se encuentra el PGA, el cual no ha sido mantenido como un referente de planeación a lo largo del periodo y debido a esto ha variado entre ser un anexo operativo de los planes de desarrollo, un programa de la autoridad ambiental distrital y finalmente en los últimos ocho años un decreto vinculante que plantea las líneas de política y acciones ambientales, así como los mecanismos para desarrollarlo, en horizontes temporales de mayor plazo. En cuarto lugar se encuentran las políticas ambientales, las cuales son desarrolladas siguiendo las líneas del PGA y el POT, y se presentan como una oportunidad de ahondar la inclusión de los actores sociales y comunitarios en la definición de las acciones y proyectos específicos para el tratamiento de ecosistemas y problemáticas socio-ambientales, sin embargo, el carácter participativo de las políticas ambientales ha variado en el tiempo y se han desarrollado diferentes mecanismos para su implementación. Finalmente, el instrumento de planeación que debe adecuarse a los lineamientos de los anteriores es el plan de desarrollo propuesto por la administración distrital en cada periodo de gobierno, sin embargo en estos se ha apreciado una gran variabilidad de los temas ambientales y de inclusión ciudadana, cambios que han afectado en gran medida la posibilidad de configuración de una trayectoria institucional armónica y concurrente, que en muchos casos ha tenido efectos negativos en la gobernanza ambiental y en el carácter incluyente de esta. Para ahondar en la evolución de estos instrumentos y apreciar la trayectoria de los mismos se presenta la tabla 2, en la que se exponen los principales cambios impulsados por las administraciones distritales en el periodo.

Tabla 2. Principales procesos de reforma a los instrumentos de planificación<sup>7</sup>

Alcaldía y periodo	Jaime Castro 1992 - 1994	Antanas Mockus 1995 – 1997	Enrique Peñalosa 1998 - 2000	Antanas Mockus 2001 – 2003	Luís Garzón 2004 - 2007	Samuel Moreno 2008 - 2011
POMCA					POMCA río Bogotá. Declaración de proceso de ordenamiento cuenca de los ríos Fucha y Tunjuelo	
POT			Elaboración y aprobación	Revisión		Se ha iniciado un proceso de revisión
PGA	Anexo del plan de desarrollo	Componente del plan de desarrollo	Programa de la autoridad ambiental	Decreto Distrital		Modificación Decreto Distrital
Políticas Distritales		Estatuto de Protección Ambiental			Reforma Estatuto de Protección ambiental Política de Humedales Política de educación Ambiental Política de Ruralidad	Política del Suelo de Protección

A pesar de la jerarquía establecida por la normatividad nacional en la realidad se ha visto un proceso incremental, poco articulado y discontinuo en la elaboración, implementación y articulación de estos instrumentos. Para iniciar, a pesar de la primacía de los POMCA para los procesos de planificación, la reglamentación de estos en el área urbana de la ciudad comenzó solo durante la administración de Luís Garzón, cuando se declararon las cuencas de los ríos Fucha y Tunjuelo en proceso de ordenación, procesos que aún no han concluido, por lo que la articulación de este instrumento con los de menor envergadura es aún inexistente. En el caso del POT, elaborado durante la administración de Enrique Peñalosa, este mostró en su diseño una escasa articulación con otros instrumentos de planificación debido a que en su momento era el de mayor envergadura y la ciudad no contaba con un plan de gestión ambiental definido como norma distrital y sólo se había planteado el estatuto de protección ambiental como

<sup>7</sup> Ver las siguientes normas: Acuerdo 31 DE 1992, Decreto 295 DE 1995, Acuerdo 19 de 1996, Decreto 619 de 2000, Decreto 61 DE 2003, Decreto 469 de 2003, Decreto 190 De 2004, Resolución 2473 de 2005 Comisión conjunta para la ordenación del río Tujuelo, Resolución 3194 de 2006 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Resolución 3181 de 2007 Secretaría Distrital de Ambiente, Acuerdo 248 de 2006, Decreto 617 de 2007, Decreto 624 de 2007, Decreto 456 de 2008, Decreto 462 de 2008.

política distrital, el cual fue incluido, complementado y reformado por medio de la definición de la Estructura Ecológica Principal. Sin embargo, durante el proceso de revisión del POT, adelantado por Antanas Mockus en su segundo periodo de gobierno, se dio una mayor articulación debido a la adopción del PGA como norma distrital lo que llevo a la incorporación de las líneas de política ambiental que este incorporaba como parte del POT, aunque se dio una reforma importante a la EEP aumentando las restricciones al uso de las áreas protegidas. Durante la administración de Luís Garzón es donde se da un mayor esfuerzo por el mantenimiento de la línea de política del distrito pues no se dieron cambios en el POT ni en el PGA y se dio un fuerte impulso a la construcción participativa de políticas ambientales como la de ruralidad, la de los humedales distritales y la de educación ambiental. Finalmente en la última administración del periodo se identificaron acciones ambiguas frente a la continuidad y coordinación de los instrumentos de planeación al reformar el PGA, aunque manteniendo sus principales líneas de política, proponer una revisión del POT, aún antes de concluir la definición de los POMCA, haciendo imposible la armonía entre estos instrumentos.

Además de estos problemas en la articulación de los instrumentos de planeación distrital es posible identificar cambios profundos en el modo en el que se plantean y desarrollan los programas y acciones distritales ambientales en distintos periodos de gobierno. En un primer momento la gestión ambiental dio primacía a los efectos que un mejor manejo del ambiente tendría en la salud de los ciudadanos, por lo que el énfasis fue puesto en la búsqueda de mejorar las condiciones de producción de las empresas presentes en el territorio. Posteriormente, durante la segunda administración del periodo, y en línea con un proyecto de transformación cívica y cultural de la ciudad, el principal tema fue la educación ambiental. Durante la tercera administración la visión de los espacios naturales buscó su integración como espacios de recreación e integración comunitaria, definidos como parques ecológicos distritales, por medio de la construcción de grandes proyectos urbanísticos como parques lineales, ciclo rutas y parques comunitarios, además planteo la canalización no sólo de aguas residuales sino también de las mismas cuencas naturales. Esta visión causo grandes conflictos con la comunidad que se opuso a la transformación, y destrucción, de los ecosistemas. En la cuarta administración, se mantuvieron los procesos de canalización de aguas residuales, pero se disminuyeron las iniciativas de construcción de espacios recreativos con

elementos que destruyeran los ecosistemas logrando el aumento de las restricciones impuestas al uso de las áreas de reserva, esto sin cambiar el estatus de parques ecológicos distritales. La quinta administración planteó la importancia de la participación y la inclusión social en la gestión distrital y a partir de este discurso permitió el rediseño de los esquemas distritales de gestión ambiental, pasando de una gestión dispersa a un enfoque territorial y concretando la construcción de políticas que tuvieron como protagonistas a las organizaciones y redes sociales del distrito en un trabajo conjunto con la administración distrital. Finalmente, la última y actual administración ha puesto su énfasis en el desarrollo de infraestructura urbana, por lo que las acciones ambientales se han concentrado en acciones sobre los humedales, la continuación de los procesos de elaboración de normas, como los POMCA, y ha establecido lazos ambiguos con los actores sociales.

### 3.1.2.2 Creación y reforma de mecanismos de gestión y espacios de participación ciudadana

El segundo mecanismo por medio del cual los actores políticos influyen en las posibilidades de configurar una gobernanza ambiental incluyente y efectiva en la ciudad es la creación y reforma de agencias distritales, mecanismos de coordinación institucional y espacios de participación. En la tabla 3 se presentan los principales cambios identificados en esta línea en el periodo de estudio.

Tabla 3<sup>8</sup>. Principales cambios en las agencias distritales ambientales, mecanismos de coordinación institucional y espacios de participación ciudadana.

Alcaldía y periodo	Jaime Castro 1992 - 1994	Antanas Mockus 1995 - 1997	Enrique Peñalosa 1998 - 2000	Antanas Mockus 2001 – 2003	Luís Garzón 2004 - 2007	Samuel Moreno 2008 – 2011
Autoridad Ambiental	Reforma DAMA	Reforma DAMA	Reforma DAMA	Reforma DAMA	Reforma DAMA convirtiéndolo en SDA	Reforma SDA
Mecanismos	Creación	Reforma SIAC			Reforma SIAC	

<sup>8</sup> Ver las siguientes normas: Decreto 797 de 1993, Decreto 697 de 1993, Decreto 322 de 1994, Decreto 673 de 1995, Acuerdo 19 de 1996, Decreto 994 de 1997, Decreto 786 de 1999, Decreto 826 de 1999, Decreto 619 de 2000, Decreto 308 de 2001, Decreto 61 DE 2003 Decreto 329 de 2003, Decreto 330 de 2003, Decreto 354 de 2003, Decreto 355 de 2003, Decreto 194 de 2004, Decreto 336 de 2005, Acuerdo 166 DE 2005, Decreto 088 de 2006, Decreto 107 de 2006, Decreto 347 de 2006, Acuerdo 257 de 2006, Acuerdo 248 de 2006, Decreto 561 de 2006, Decreto 562 de 2006, Resolución 2618 de 2006, Decreto 546 de 2007, Departamento Administrativo de Medio Ambiente, Resolución 3181 de 2007 Secretaría Distrital de Ambiente, Decreto 456 de 2008, Decreto 109 de 2009, Decreto 110 de 2009

Coordinación Institucional	Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC)				Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, Protección Ambiental y el Ecorurbanismo del Distrito Capital	
Espacios de participación ciudadana	Creación Comités Ambientales Locales	Creación Consejo Ambiental Distrital	Creación Consejos locales de planeación	Crea escenarios parciales de gestión	Reforma Comités Ambientales Locales.	Elimina escenarios parciales de gestión
					Reforma Consejo Ambiental Distrital	
					Comités Locales Educación Ambiental	
					Consejos de cuenca ( río Fucha y Tunjuelo)	
					Comité distrital de humedales	
					Comités Ambientales Escolares	

La influencia de los actores políticos por medio de este mecanismo es notoria, sólo al apreciar las reformas a la autoridad ambiental y el modo en el que en cada administración del periodo investigado ha realizado procesos de reestructuración interna y reasignación de funciones de la entidad deja ver la influencia de los actores políticos y la búsqueda de movilizar la visión y la forma de ver la gestión ambiental, llevando a un débil posicionamiento de esta autoridad para el cumplimiento de sus funciones.

Los procesos de creación y reforma de mecanismos de coordinación institucional han sido poco frecuentes en el periodo a pesar de que el problema de la acción conjunta entre las diferentes agencias con funciones ambientales en el distrito es uno de los mayores problemas de la gestión ambiental en Bogotá y genera aumento de costos, ejecución inadecuada de programas y la disminución del área y capacidad de los ecosistemas. El primer intento por configurar un mecanismo para la armoniosa confluencia de las acciones ambientales adelantada por las distintas agencias distritales fue la creación del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC). En sus orígenes este sistema incluyó toda la normatividad nacional y distrital, todas las agencias distritales, las 20 localidades, todas las organizaciones sociales y comunitarias y los entes de control con funciones en el distrito, todo esto bajo la rectoría y dirección de la autoridad ambiental. A pesar de la inclusión de todos los actores que, de forma directa o indirecta, realizaban acciones con efectos en los recursos naturales, el sistema no incorporó

instrumentos para la articulación de las acciones de los distintos agentes y de hecho fragmento la capacidad de la autoridad ambiental al definir centros ambientales locales con funciones de autoridad ambiental en cada localidad. Posteriormente se han desarrollado dos reformas a este sistema que han configurado una institucionalidad que actualmente está organizada como se ve en la tabla 4.

Tabla 4<sup>9</sup>. Organización actual de las entidades que conforman el Sistema Ambiental del Distrito Capital.

Grupo	Función	Entidades que lo conforman
1	Agencias encargadas de dirigir, planificar, normatizar y controlar, la gestión ambiental.	Secretaría Distrital de Ambiente; Corporación Autónoma Regional; Secretaria de Gobierno Distrital; Secretaría Distrital de Planeación; Secretaría Distrital de Salud; Secretaría de Movilidad; Instituto de Desarrollo Urbano; Secretaría de Hábitat – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.
2	Tienen la responsabilidad de cuidar la cobertura vegetal de la ciudad y de educar, promover, divulgar, capacitar y organizar a la comunidad.	Secretaría Distrital de Ambiente; Jardín Botánico; Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte; Secretaría Distrital de Educación; Universidad Distrital; Secretaría Distrital de Gobierno; Instituto Participación y Acción Comunal; Secretaría de Hábitat; Metrovivienda; Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
3	Son las agencias distritales que adelantan proyectos de desarrollo.	Secretaría Distrital de Ambiente; Secretaría Distrital de Gobierno - Fondo de Prevención y Atención de Emergencias; Secretaría de Movilidad; Instituto de Desarrollo Urbano; Transmilenio; Secretaría de Hábitat; Metrovivienda, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; Empresa de Energía de Bogotá.

Como se ve en la tabla 4, la coordinación interinstitucional es un problema difícil que responde a los conflictos entre las visiones y objetivos de las diferentes agencias distritales, el principal conflicto en este sentido está dado por la difícil articulación de agencias con funciones de incentivar el desarrollo económico y de infraestructura de la ciudad, que son la mayoría, con agencias distritales preocupadas por la conservación de los recursos naturales. Este problema de superposición de posiciones y conflictos de objetivos y visiones del desarrollo se ve aumentado por la existencia de otra instancia de coordinación interinstitucional en el tema ambiental, la Comisión Interinstitucional de Ecorurbanismo y Desarrollo Sostenible, la cual está conformada por representantes de ocho de las agencias distritales que forman parte del SIAC.

Por otro lado, la apertura a la participación ciudadana ha sido intermitente, la creación y reforma de espacios para la participación ha formado una oferta institucional diversa, se trata una trayectoria que se caracteriza por su intermitencia, por una gran diversidad de espacios de participación que responden a lógicas de la organización político administrativa de la ciudad, y por ser ambigua en la capacidad de incidencia en las

<sup>9</sup> Adaptada de Salinas (2007)

políticas y acciones ambientales desarrolladas en la ciudad. En primer lugar, se trata de iniciativas y esfuerzos intermitentes con diferentes momentos de apertura y cierre. Al inicio del periodo de estudio la administración distrital hizo una apuesta por la descentralización de la participación ciudadana por medio de la creación de las Comisiones Ambientales Locales en cada una de las 20 localidades de distrito. Este esfuerzo fue abandonado durante las siguientes administraciones y recuperado durante el periodo de Luís Garzón, quien reformo el Consejo Ambiental Distrital planteando la elección de representantes de los territorios ambientales en los Comités Ambientales Locales de las localidades con jurisdicción en cada territorio. Sin embargo esta apertura a la participación, aunque importante, no brinda oportunidades directas para la incidencia en las decisiones ambientales puesto que el papel de este espacio es el de asesorar al alcalde de la ciudad en los temas de política ambiental.

En segundo lugar, la oferta institucional parte de una visión de la participación que privilegia, por un lado, la cantidad de espacios de participación sobre la calidad y efectividad de estos para generar una incidencia de la ciudadanía en las decisiones ambientales, y por otro lado, la división político administrativa sobre la continuidad y amplitud de los ecosistemas de la ciudad. La diversidad de espacios se evidencia en la existencia del Consejo Ambiental Local, los Comités Ambientales Locales, Los Comités Locales de Educación Ambiental, entre otros, además de espacios de formación comunitaria, concertación e información de acciones ambientales implementados por las diferentes entidades distritales, la existencia de esta diversidad de espacios tiende a fragmentar las iniciativas ciudadanas debido a los costos en tiempo y dinero que implica para los líderes sociales la asistencia y seguimiento a estos espacios y la tendencia de las agencias distritales a cooptar a las organizaciones sociales por medio del apoyo a estas con contratos y recursos. Estos problemas se ven ahondados por la importancia dada a la gestión con base en la división político administrativa de la ciudad, puesto que la creación de espacios de participación que responden a las lógicas de las distintas localidades dificulta el planeamiento y la influencia en ecosistemas amplios que en todos los casos involucran más de una localidad.

Finalmente, en tercer lugar, el papel que se le asigna a la ciudadanía en las decisiones ambientales del distrito es fundamentalmente de consulta, y solo en pocos casos de

decisión, lo que muestra ambigüedad en la intención política de crear escenarios decisorios. Los espacios de participación tienden a presentar un carácter más informativo y de exposición de argumentos que de incidencia ciudadana en las decisiones ambientales. La mayoría de espacios tienen un carácter consultivo por lo que los temas tratados en ellos no implican decisiones vinculantes por lo que la atención de las agencias distritales depende en gran medida de los funcionarios encargados de los temas. Sin embargo, es donde se han dado las mayores innovaciones en la capacidad de incidencia ciudadana es en la gestión ambiental del distrito, puesto que luego de la elaboración y aprobación del PGA como decreto distrital en 2003, se incorporaron los escenarios parciales de gestión que definían el involucramiento de todos los interesados públicos, privados y comunitarios en la elaboración de las políticas ambientales distritales y planteaba una metodología que buscaba generar procesos de construcción de confianza y deliberación. Bajo esta metodología, se desarrollaron las políticas públicas de ruralidad, de humedales y de educación ambiental del distrito capital con una amplia participación de organizaciones y redes sociales y de agencias ambientales distritales, regionales y nacionales; sin embargo, esta metodología fue retirada del PGA con la reforma efectuada en el 2008.

Del mismo modo, gracias a la influencia de la normatividad nacional, la elaboración de los POMCA de las cuencas del río Tunjuelo y Fucha, ha mostrado un proceso altamente democrático involucrando a las organizaciones sociales ambientales y a los ciudadanos por medio de la conformación de consejos de cuenca (aún no se ha conformado en la cuenca del río Salitre). Estos consejos cuentan con una asamblea y una mesa directiva compuestas por los siguientes miembros: a) la asamblea, dos representantes de las organizaciones sociales elegidos por los consejos ambientales locales, de cada localidad con espacio en la cuenca, dos representantes del territorio ambiental de la cuenca, diez representantes del sector productivo y tres del sector rural, un representante del sector académico, un representante de cada una de las entidades del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC), un representante de la CAR y un representante del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); y b) la mesa directiva, un representante de las organizaciones sociales que conforman la asamblea, así como uno de los representantes del territorio, un representante de la academia, un representante del sector productivo, un representante de los alcaldes de las localidades de la cuenca, un representante de la Secretaría Distrital de Planeación, y un

representante de la CAR y uno del MAVDT, estos dos últimos con voz pero sin voto. Estos consejos de cuenca privilegian la formación de consensos para la toma de decisiones, pero cuando esto no se logra las decisiones pueden ser tomadas por votación con mayoría simple<sup>10</sup>.

A pesar del predominio de espacios de consulta, hay que reconocer que los diseños de los espacios de participación se caracterizan por la existencia de espacios con diferentes grados de democratización a lo largo del periodo así como por la posibilidad de los actores políticos distritales de ceñirse a los consensos construidos o de plantear grandes avances, a pesar de que estos procesos sean desestimados. Un ejemplo de esta situación es la política distrital de humedales, la cual fue elaborada democráticamente pero al momento de su transformación en norma a nivel distrital sólo se adoptaron los principios y objetivos que planteó, más no las estrategias y metas construidas colectivamente<sup>11</sup>.

### **3.1.3. Agencias distritales y la construcción de una gobernanza ambiental.**

Las principales agencias que han influido en el proceso de configuración de una gobernanza ambiental incluyente a lo largo del periodo son tres: la Secretaría Distrital de Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Contraloría Distrital. A pesar de la existencia de un mayor número de agencias distritales con incidencia en el medio ambiente y ecosistemas de la ciudad, estas agencias fueron escogidas por que han realizado la mayoría de las acciones ambientales en la ciudad durante el periodo de estudio y han establecido relaciones variables de conflicto y colaboración con las organizaciones y redes sociales. En el caso de la contraloría, esta ha sido el ente de control con la acción de mayor continuidad en la evaluación de las acciones ambientales y el estado de los recursos naturales, a la vez que presentó iniciativas importantes en su relación con la ciudadanía como el Mandato Verde. Estas agencias han tenido diversas posiciones sobre el papel de la ciudadanía en la gobernanza ambiental a lo largo del periodo generando incentivos y representaciones ambiguas sobre la participación ambiental.

---

<sup>10</sup> Resolución 3181 de 2007, Secretaría Distrital de Ambiente

<sup>11</sup> Decreto 624 de 2007

### **3.1.3.1 La Secretaría Distrital de Ambiente: Una autoridad ambiental débilmente posicionada.**

La agencia distrital que se ha mostrado un mayor nivel de vulnerabilidad a la influencia de los actores políticos es la Secretaría Distrital de ambiente. Como se mostró en la Tabla 3 la SDA, como autoridad ambiental en la zona urbana del distrito ha sufrido reformas en todas las administraciones del periodo de Estudio. Esto se explica por la posición que la agencia juega a nivel distrital puesto que esta es en gran medida dual, por un lado, es la encargada de elaborar la normatividad ambiental del Distrito, y adecuar la nacional al contexto local, implementarla y monitorear su cumplimiento por parte de los actores públicos y privados así como sancionar a los infractores, y por otro lado, es la encargada de implementar los planes, proyectos y programas propuestos por cada administración.

Esta dualidad presenta un importante reto para la independencia y efectividad de esta agencia puesto que se plantean objetivos que pueden ser complementarios o contradictorios dependiendo del enfoque y proyectos presentados en cada periodo de gobierno. Un ejemplo claro de esto se presentó durante la administración de Enrique Peñalosa, en la cual la propuesta de transformar gran parte de los ecosistemas distritales en parques de recreación pasiva y activa y con ciclo rutas que se articularan al sistema distrital implicó que estas acciones tuvieran prelación sobre los efectos negativos en los ecosistemas distritales causados por la alteración de las zonas de manejo ambiental de las cuencas hidrográficas y los humedales. Esta situación evidenció dos situaciones difíciles para la SDA: primero, se generó un conflicto entre la protección de los ecosistemas y la vigilancia de la normatividad ambiental y las dinámicas de desarrollo de urbano en búsqueda de una ciudad más urbanizada y con mayores espacios construidos de recreación. La confrontación entre estas lógicas han sido una constante en el periodo; y segundo, se minó la débil relación que se había construido en las administraciones anteriores, entre el Estado y la sociedad civil, lo que llevó a la movilización ciudadana en defensa de los ecosistemas, así como el recurso a mecanismos judiciales para la defensa del derecho a un ambiente sano y por ende a la pérdida de confianza en esta institución. Las administraciones posteriores han intentado construir lazos de confianza y colaboración con la ciudadanía, con notables avances durante la administración de Garzón, los cuales sin embargo son aún débiles.

La SDA también enfrenta dificultades para poder ejercer su papel de autoridad ambiental debido a la complejidad de la institucionalidad ambiental y la dificultad de construir sistemas de monitoreo y sanción eficientes. Como se presentó anteriormente, la institucionalidad ambiental presenta una escasa articulación entre los mecanismos de planeación distrital, una complejidad de actores y unos procesos de construcción de relaciones entre la sociedad civil y el Estado ambiguos. Estos factores dificultan una adecuada función de monitoreo de las acciones de otras agencias de desarrollo distrital, lo que además se ve profundizado por las débiles relaciones de cooperación con los actores sociales. El posicionamiento de la SDA como autoridad ambiental también se ve obstaculizado por problemas jurisdiccionales entre esta entidad y la CAR, la cual es la autoridad ambiental en la zona rural del distrito, lo que lleva a que las acciones en muchas localidades que poseen área tanto rural como urbana se vean detenidas por conflictos entre estas agencias. Un ejemplo de esta situación se dio en el territorio de los cerros orientales, donde la SDA adelantó un proceso participativo para la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, el cual a pesar de concluir de modo satisfactorio no fue aprobado por la CAR quien por su parte elaboró y aprobó otra política causando protestas tanto de la secretaría como de la comunidad.

Del mismo modo, a pesar de importantes avances en la información sobre indicadores ambientales de la ciudad, esta agencia no posee la capacidad para construir un sistema de vigilancia y control que dé cuenta de la situación de los ecosistemas distritales, los efectos de las acciones de las diferentes agencias distritales sobre el medio ambiente, la efectividad de los programas desarrollados en las diferentes administraciones y además, sea accesible e incorpore a la ciudadanía en general. Sin embargo recientemente, la SDA, ha mostrado un aumento en el compromiso y capacidad de sanción por la violación de la normatividad ambiental y el deterioro de los ecosistemas, lo que fue demostrado por el cierre de las actividades mineras que empresas multinacionales adelantaban en la cuenca del río Tunjuelo sin un cumplimiento adecuado de los compromisos del cuidado del ambiente y de las acciones de compensación por el uso de recursos naturales<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cémex y Holcim deberán responder por Contaminación del río Tunjuelo. El espectador 8 de junio de 2010. Tomado de: <http://www.elspectador.com/secretaria-de-ambiente/articulo-207341-cemex-y-holcim-deberan-responder-contaminacion-del-rio-tunjue>

En general es posible apreciar como la SDA ha sido altamente vulnerable a las presiones de actores políticos, los cuales han afectado su eficacia, adaptabilidad y aprendizaje a partir de los diferentes procesos de reforma institucional que se han adelantado, a la vez que por medio de la creación de incentivos distintos a los de conservación ambiental que surgen de los planes de desarrollo y afectan la consolidación de esta como autoridad ambiental.

### **3.1.3.2. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá: entre la prestación de servicios públicos y la conservación de los ecosistemas.**

El objetivo de asignar la realización de estudios, acciones de demarcación y de restauración de los ecosistemas relacionados con el recurso hídrico en la ciudad a la EAAB he obedecido a que esta hace uso del agua y como tal debe realizar las acciones correspondientes para mantener la disponibilidad de esta y su buen estado. Por tanto la empresa ha realizado diversas labores encaminadas a la canalización y tratamiento de aguas residuales, así como la separación de estos conductos de los colectores de aguas lluvias, el cercamiento de humedales urbanos, la adecuación hidráulica de diferentes cuencas en la ciudad y el planteamiento de nuevas relaciones con organizaciones sociales basados en esquemas para la administración de los ecosistemas de humedal. A lo largo del periodo de estudio la EAAB ha tenido cambios tanto internos como en su relación con la ciudadanía, sin embargo, esta empresa ha enfrentado problemas en sus esquemas internos de gerencia corporativa y posee incentivos enfrentados entre la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado y el desarrollo de acciones ambientales debido a la normatividad nacional<sup>13</sup>.

En un primer momento la EAAB se caracterizaba por dos aspectos: poseer una visión netamente ingenieril del tratamiento del recurso hídrico en la ciudad, lo que implicaba que las acciones ambientales en los distintos ecosistemas se encaminaban hacia la adecuación hídrica de estos para hacer un adecuado uso y mantenimiento del agua, esto sin tomar en cuenta las relaciones ecológicas y la conservación la biodiversidad vegetal y animal. Por tanto las acciones emprendidas para el manejo de áreas protegidas, principalmente los humedales, involucraban acciones que generaban grandes transformaciones en estos ecosistemas. En estos momentos las relaciones entre la

---

<sup>13</sup> Entrevista con representante del sindicato de la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá.

empresa y la ciudadanía se limitaban a la formación y la educación en el uso adecuado del agua más que a procesos de concertación y trabajo con las organizaciones y redes sociales. La realización de estas acciones llevó a grandes conflictos socio-ambientales que implicaron la movilización de la ciudadanía, denuncias en medios de comunicación y la interposición de mecanismos judiciales que llevaban a detener las obras propuestas o incluso a enmendar los efectos ambientales de obras realizadas. La ciudadanía encontró en estos mecanismos judiciales un modo de hacer valer sus derechos y a ser escuchados y tomados en cuenta; en la actualidad 11 ecosistemas de humedal de 13 que hay reconocidos en la ciudad tienen interpuestas acciones judiciales<sup>14</sup>.

Un segundo periodo en la trayectoria de esta agencia está marcado por la entrada de un líder de la red social de humedales al área ambiental de la empresa con el apoyo de actores políticos y de Conservación Internacional. La entrada de este líder llevo a un proceso de aumento de la interdisciplinariedad en la composición del sector ambiental de esta empresa, a un fortalecimiento de las relaciones con la ciudadanía y al establecimiento de una gerencia corporativa ambiental al interior de la EAAB. Esto aunado a los logros sociales, como la elaboración participativa de la política distrital de humedales y el reconocimiento obtenido por sus acciones, llevó al establecimiento de esquemas de administración con las organizaciones sociales en las cuales están son contratadas por la empresa para encargarse del cuidado de los humedales, siguiendo las líneas de los Planes de Manejo Ambiental, para cada ecosistema, construidos participativamente. A pesar de este gran avance las organizaciones han encontrado problemas para adecuarse a este nuevo tipo de relación debido al establecimiento de barreras de entrada para la contratación como el contar con grandes capitales.

En un tercer momento, el actual, la gerencia corporativa ambiental ha disminuido su importancia al interior del acueducto debido a la finalización del periodo de la administración del líder social. Aún se mantienen algunos logros importantes como la interdisciplinariedad, que ha ayudado a mejorar las acciones implementadas en otros territorios como las cuencas hidrográficas, y el esquema de contratación de organizaciones sociales para la administración de estos ecosistemas. Sin embargo, existen algunas amenazas a los avances realizados como la posibilidad de que en el

---

<sup>14</sup> Evento política distrital de humedales realizado el Martes 15 de Junio de 2010.

proceso de reforma del POT se retiren estas funciones ambientales de la EAAB y la imposición de barreras de entrada más fuertes para la contratación de la administración de los humedales<sup>15</sup>.

### **3.1.3.3. La Contraloría Distrital: seguimiento constante pero escasa capacidad de control.**

La Contraloría Distrital es un ente de control externo encargado del control y la vigilancia posterior de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del distrito. Este ente ha desarrollado de un modo constante el seguimiento al estado de los ecosistemas y a la implementación de acciones con efectos ambientales por parte de las distintas agencias distritales. El referente misional de control ambiental fue incluido por la Constitución de 1991 y llevo al desarrollo de una oficina encargada del tema ambiental que ha ejecutado la vigilancia por medio de la realización de informes sobre el estado de los ecosistemas, controles de advertencia que buscan prevenir a los funcionarios distritales sobre posibles efectos negativos sobre el medio ambiente y controles a los programas y procesos de contratación adelantados a nivel central y local por las diferentes agencias distritales y entidades privadas.

La Contraloría Distrital ha llevado a cabo interesantes ejercicios que van más allá del control a la gestión fiscal, que de hecho complementan la vigilancia en materia ambiental, y abordan la problemática del estado de los recursos naturales, estos ejercicios han sido, entre otros: cálculos de los cotos de la ocupación y degradación de los recursos naturales en la ciudad<sup>16</sup>; evaluaciones de los obstáculos a la participación ciudadana, entre los cuales encontró el desconocimiento de la ciudadanía en general de los espacios de participación y los mecanismos judiciales de defensa de derechos; evaluaciones de acciones que han causado la degradación de los humedales y del desempeño de las administraciones de estos ecosistemas<sup>17</sup>; propuestas para la inclusión

---

<sup>15</sup> Evento política distrital de humedales realizado el Martes 15 de Junio de 2010

<sup>16</sup> Contraloría de Santafé de Bogotá. Evaluación de la gestión ambiental y estado de los recursos naturales en Santafé de Bogotá D.C. 1996 – 1997. Y Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. 2007. Entre otros.

<sup>17</sup> Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial a la gestión ambiental desarrollada por la administración distrital en los parques ecológicos distritales de humedal. 2007. Y Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe de auditoría gubernamental

y el reconocimiento de humedales<sup>18</sup>; y numerosos controles de advertencia para llamar la atención sobre situaciones de deterioro ambiental causados por acciones públicas o la falta de tomar medidas de precaución.

La principal reforma al control en temas ambientales ejercido por la contraloría, se dio en el periodo 2004 – 2007, bajo la dirección del Contralor Oscar Arana. En este periodo se impulsaron reformas gerenciales y de fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa dentro de una estrategia denominada “control fiscal de la mano del ciudadano” que impulso la organización social e incluyó un “mandato verde”<sup>19</sup> como prioridad estratégica para la protección de los ecosistemas urbanos con un gran énfasis en el territorio de los cerros orientales. El mandato verde busco principalmente frenar el desarrollo urbanístico ilegal sobre los ecosistemas urbanos, controlar las explotaciones mineras y velar por un manejo integral de los residuos sólidos. De otro lado, el fortalecimiento de la participación ciudadana en el control se basó en tres premisas: incentivar la organización y el compromiso de la ciudadanía; la promoción de audiencias públicas y espacios públicos de participación y deliberación; y la formación de conciencia ciudadana sobre los problemas públicos. Las acciones desarrolladas bajo estas premisas fueron de conformación y fortalecimiento de comités locales de control en las 20 localidades, el impulso de herramientas de participación ciudadana como veedurías ciudadanas y redes sociales en defensa del medio ambiente y programas de formación de conciencia sobre los problemas públicos para jóvenes y la población en general. Este proceso trajo importantes logros a nivel distrital para la protección de los recursos naturales, el mandato verde llevó a: la prohibición del otorgamiento de licencias urbanísticas en los cerros orientales; el aumento en la conciencia de la administración pública sobre el deterioro ambiental y la necesidad de frenarlo; y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la defensa y protección de los recursos naturales.

A pesar de los importantes avances logrados en el control ambiental por medio del mandato verde estos logros fueron frágiles y han sufrido variaciones como el retroceso

---

con enfoque integral Modalidad especial transversal al manejo, control, Seguimiento y protección de los parques ecológicos de Humedal de la zona norte de Bogotá D.C. 2010.

<sup>18</sup> Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. 2008.

<sup>19</sup> Contraloría de Bogotá “Control social ambiental en Bogotá D.C”, 2006.

de los incentivos a la participación ciudadana, el abandono de la política del mandato verde y por tanto la vuelta a un esquema de control con participación a nivel de las localidades. Además de estos retrocesos existen otros factores que han limitado la capacidad de acción de la contraloría, entre otros se destacan los siguientes: una escasa continuidad de las políticas y temas ambientales objeto de control; hechos de corrupción que han envuelto a diferentes jefes de esta agencia a lo largo del periodo así como su falta de autonomía política; y la debilidad de la relación entre esta agencia y la sociedad civil a pesar de los esfuerzos destacados.

#### **3.1.4. Obstáculos a la configuración de una gobernanza ambiental.**

En esta sección se presentaron los principales rasgos de la trayectoria institucional a nivel distrital en lo referente a la conservación de los ecosistemas y la participación ciudadana. A pesar de los logros identificados en la articulación normativa y de la planeación, la apertura de espacios y posibilidades de participación ciudadana, el diseño participativo de políticas públicas y el aumento de la conciencia ambiental en la población y la administración distrital, entre otros, se trata aún de una institucionalidad débil, compleja y ambigua.

Estos aspectos plantean obstáculos para la configuración de una gobernanza ambiental incluyente y efectiva, estos obstáculos son los siguientes: a) existe un alta vulnerabilidad política, lo que genera que los logros alcanzados puedan perderse si disminuye la voluntad política o se impone una visión diferente de la gestión ambiental y la participación ciudadana; b) el tratamiento del tema ambiental en la ciudad se trata de un aspecto sectorial que debe competir con otros objetivos distritales para lograr un posicionamiento, esto plantea difíciles retos tanto para las agencias distritales como para las organizaciones y redes sociales; c) a pesar de los esfuerzos de la SDA, su posicionamiento como autoridad ambiental urbana es débil. Este problema se agrava por la existencia de localidades con áreas urbanas y rurales y en las que los ciudadanos y las agencias distritales tienen confusiones sobre el papel que juegan la SDA y la CAR, presentándose incluso situaciones en las que la CAR ha ignorado procesos desarrollados por la SDA. La falta de una autoridad claramente definida, posicionada y con capacidad de ejecutar proyectos, realizar seguimiento e implementar sanciones dificulta la articulación de los actores públicos, privados y sociales; d) La complejidad de los mecanismos de coordinación institucional a nivel distrital no permite una armoniosa

conurrencia entre las acciones de agencias distritales que responden a lógicas de crecimiento económico y desarrollo urbanístico y de aquellas que realizan acciones encaminadas a la protección de los ecosistemas y la formación de conciencia ambiental en la ciudadanía. e) La búsqueda de armonizar el proceso de descentralización político-administrativa con la apertura de espacios para la participación en temas ambientales ha generado dos efectos negativos, por un lado, ha dado primacía a la división política para la implementación y definición de acciones ambientales dificultando las acciones sobre ecosistemas amplios que van más allá de la jurisdicción de una localidad. Por otro lado, la descentralización en la ciudad de Bogotá es un proceso muy débil y que en la práctica no ha abierto espacios de participación en los diferentes temas de la agenda distrital, debido a esto la participación ambiental genera poca incidencia por la debilidad de las propias estructuras descentralizadas; y finalmente, f) la existencia de una gran diversidad de espacios de participación genera altos costos para las organizaciones y redes sociales, además de fragmentar sus objetivos y acciones.

### **3.2. Movimiento social y gobernanza ambiental en Bogotá.**

Las preguntas que guiaron esta temática fueron las siguientes: ¿se puede hablar de un movimiento ambiental en la ciudad o solo de la presencia de organizaciones y de redes sociales?, ¿cómo han influido las oportunidades políticas el proceso de configuración del movimiento ambiental?, ¿qué tipos de organizaciones sociales, mecanismos de coordinación y redes han surgido en las dos últimas décadas?, ¿cuáles son las principales características de dichas organizaciones?, ¿cuáles son los principales marcos de referencia y como se han construido?, ¿cuáles son los tipos de relaciones que existen entre estructura de movilización, identidad y las oportunidades políticas?, y ¿cómo se han transformado los repertorios de acción del movimiento?

El análisis de estas preguntas se desarrolla en 5 partes: en la primera, se presentan las evidencias de un movimiento ambiental en Bogotá; en la segunda, se analizan los cambios en las oportunidades políticas y sus efectos en las dinámicas del movimiento; en la tercera, se identifican las principales organizaciones y redes sociales ambientales que han surgido en las dos últimas décadas, se delimitan los territorios y conflictos socio-ambientales y se exponen los principales rasgos de las estructuras organizativas; en la cuarta, se abordan los procesos de construcción de referentes identitarios; en la quinta parte, se exponen los tipos de repertorios de acción y la transformación que han

experimentado en el periodo; y finalmente, se analizan las relaciones entre dichos factores.

### **3.2.1. ¿Existe un movimiento social ambiental en Bogotá?**

Con respecto a la existencia o no de un movimiento social ambiental en la ciudad, esta investigación plantea que en Bogotá existe un movimiento social ambiental configurado por distintas organizaciones, redes y mecanismos de coordinación. Retomando lo planteado por Raschke (1994) sobre las principales características de un movimiento social, en el caso de Bogotá se aprecia que: en primer lugar, se han configurado importantes organizaciones y redes como actores de movilización colectiva a nivel territorial. Estos actores han conseguido el respaldo informal de las bases y han logrado el apoyo de actores distritales, nacionales e internacionales para realizar proyectos y actividades encaminadas a buscar procesos de conservación; en segundo lugar, los esfuerzos colectivos han perdurado en el tiempo generando no solo actividades de protesta y resistencia, sino que desarrollan estructuras organizativas duraderas que generan espacios permanentes de encuentro y deliberación, entre otras actividades; en tercer lugar, han desarrollado un fuerte sentido de pertenencia con el territorio como un escenario de construcción colectiva, y a la vez han desarrollado procesos de configuración de referentes simbólicos compartidos como la recuperación de elementos culturales indígenas, la apropiación de discursos ambientales globales y finalmente, la adopción de elementos normativos que defienden la conservación y les aseguran el derecho a participar en las decisiones ambientales o les proporcionan instrumentos para ejercer el control social al cumplimiento de la ley.

En cuarto lugar, no hay una fuerte especificación del papel de los miembros, los líderes y los simpatizantes, lo que se aprecia es la existencia de diversas luchas relacionadas con el tema ambiental. No hay diferencias importantes entre los que se consideran miembros y los que apoyan o desean apoyar la acción colectiva; y finalmente, en quinto lugar, el movimiento no centra su atención en el logro de un cambio profundo en el Estado o la configuración social, al contrario, se afirma en la defensa de los territorios, la conservación ambiental y la búsqueda de mejoramiento de los procesos de definición de políticas, implementación de programas y ampliación de la democracia participativa y deliberativa. Debido a estos factores se habla de un movimiento ambiental como una forma de movilización colectiva y no como un actor en sí mismo, el cual está

compuesto por diversas organizaciones, redes y mecanismos de coordinación que surgen de procesos organizativos, identitarios y de relación con el contexto político, como se verá a continuación.

### **3.2.2. Ampliación Estructura de oportunidad política.**

Un primer factor que explica el surgimiento y durabilidad del movimiento social ambiental en la ciudad de Bogotá es la ampliación de la estructura de oportunidad política debido a los cambios constitucionales, la trayectoria institucional del distrito y los éxitos obtenidos por las organizaciones y redes sociales en su búsqueda de una inclusión en la gobernanza ambiental. El análisis de este proceso se desarrolla en dos partes: primero, se analizan los cambios en las oportunidades políticas fruto de los cambios formales en las institucionales nacionales y distritales y las acciones informales. Se aborda el efecto que los cambios en el acceso político, el establecimiento de alianzas dentro de la inestabilidad política distrital y la presencia de aliados influyentes han tenido sobre las oportunidades políticas del movimiento; en segundo lugar, se plantean las consecuencias que estos proceso han generado en la ampliación de la estructura de oportunidades políticas y las dificultades que plantean al movimiento social para continuar su proceso de inclusión, fortalecimiento y asegurar su durabilidad.

En primer lugar, el proceso de ampliación de las oportunidades políticas que ha sido impulsado por los procesos de reforma y consolidación de la estructura institucional formal a nivel nacional y distrital, ha planteado un escenario propicio para la movilización puesto que por un lado los conflictos socio-ambientales no han sido resueltos por la acción del Estado, y por otro lado, debido a la definición del derecho a la participación y los derechos colectivos en la constitución y su implementación en los desarrollos legislativos las acciones de represión no son un recurso de uso legítimo por parte del Estado. La existencia de diversos conflictos socio-ambientales ha impulsado la organización ciudadana para afrontarlos y exigir un adecuado tratamiento por parte de las administraciones distritales, para esto la acción colectiva no sólo ha contado con la posibilidad de usar mecanismos de confrontación y protesta, sino que a su vez cuenta con instrumentos de participación ambiental, principalmente judiciales, que legitiman sus demandas e impulsan acciones por parte de las administraciones que se ven obligadas incluir a las organizaciones y redes sociales en el diseño e implementación de políticas y programas de conservación de los ecosistemas del distrito. Sin embargo, la

ambigüedad, discontinuidad y vulnerabilidad política de este proceso ha generado que las organizaciones sociales deban recurrir a otros medios para ver sus demandas atendidas y para ser reconocidas como agentes en la gestión de los ecosistemas distritales y que su discurso ambiental sea incluido en la agenda política distrital.

En este sentido, el movimiento social ha aprovechado la inestabilidad de los grupos políticos en el poder para construir alianzas que le han permitido ampliar sus oportunidades, influencia y participación en la gobernanza ambiental en el distrito. Durante el periodo analizado las administraciones distritales se han caracterizado por una escasa continuidad de los partidos políticos en las administraciones distritales, de las seis alcaldías que han habido durante el periodo de estudio el primero alcalde pertenecía al Partido Liberal, los tres siguientes eran independientes que partieron de discursos de rechazo a las prácticas de los partidos tradicionales, y los dos últimos han sido representantes del Polo Democrático Alternativo (PDA), un partido que surgió como coalición de partidos de izquierda. Las relaciones del movimiento con los primeros cuatro alcaldes estuvieron marcadas, a pesar de algunas alianzas débiles, por la confrontación y la búsqueda de contener la implementación de proyectos arbitrarios sobre los ecosistemas distritales haciendo uso de protestas, sentadas, bloqueos e instrumentos judiciales. Este contexto llevó a que diversas organizaciones del movimiento social buscaran la construcción de alianzas de apoyo a la elección de Luís Eduardo Garzón, representante del PDA, como alcalde distrital. Esta alianza rindió frutos para las organizaciones sociales que lograron una apertura a la participación política que llevó a la elaboración participativa de tres políticas públicas, el reconocimiento de las redes y organizaciones territoriales como agentes ambientales, el posicionamiento de una visión territorial para las acciones de conservación y recuperación ecosistémica, el aumento de la representación social en los espacios de deliberación sobre temas ambientales en el distrito y la entrada de algunos líderes ambientalistas a cargos importantes de agencias distritales. El movimiento social mantuvo el apoyo al PDA para la elección del siguiente alcalde del distrito, así como a algunos representantes en juntas locales y el consejo distrital, sin embargo, en este caso el apoyo no ha generado dinámicas de inclusión tan fuertes y en algunos casos ha afectado su capacidad de incidir en las acciones y política ambiental, por lo que muchos

líderes consideran el retorno al uso de estrategias de confrontación y recursos judiciales<sup>20</sup>.

Del mismo modo, otro factor importante que ha generado cambios importantes en la estructura de oportunidades políticas a nivel distrital es la presencia de aliados influyentes en las agencias distritales. A este respecto se destacan dos experiencias que ejemplifican el efecto de los aliados en las oportunidades políticas, estas experiencias son: la presencia de un contralor comprometido con el cuidado de los recursos naturales y los ecosistemas distritales; y la entrada de un líder ambiental a la EAAB y la configuración de una gerencia ambiental corporativa en esta empresa. Estos apoyos<sup>21</sup> poseen tres rasgos comunes que permiten ver el impacto que generaron: a) llevaron a cabo cambios importantes en las agencias distritales que implicaron una ampliación de las oportunidades políticas del movimiento social; b) implicaron una fuerte inclusión del movimiento social en la gestión y el control ciudadano sobre los recursos naturales; c) lograron posicionar el tema ambiental como relevante en la agenda de importantes agencias e incluso a nivel distrital. Sin embargo, ambas experiencias también muestran que los cambios en las oportunidades políticas logrados por medio de la presencia de aliados influyentes pueden tener un carácter coyuntural debido al abandono, o falta de continuidad, en la implementación de estos procesos cuando los aliados dejan su posición. Otro tema importante, aunque aún poco configurado, es la existencia de representantes en las juntas locales y el consejo de la ciudad que desde allí apoyan iniciativas del movimiento y adoptan el tema de conservación de los ecosistemas en sus discursos políticos, aumentando de este modo la visibilidad del tema y su discusión en espacios estatales.

Como se aprecia en las diferentes experiencias presentadas el movimiento social ha tenido un relativo éxito en su búsqueda de la inclusión en la gobernanza ambiental por medio de las alianzas políticas y el apoyo de aliados influyentes, lo que además ha sido apoyado por la ampliación de oportunidades a nivel nacional, y ha generado un contexto de oportunidades que han implicado la creación de importantes espacios de participación y deliberación, posibilidades de inclusión en la gestión, la obtención de un

---

<sup>20</sup> Evento Trayectoria del Ambientalismo social en Bogotá realizado el 27 de agosto de 2010.

<sup>21</sup> Fueron expuestos en la sección “4.1.3 Agencias distritales y la construcción de una gobernanza ambiental.”

mayor reconocimiento y el posicionamiento del tema ambiental en la agenda distrital. Sin embargo, estos cambios se han construido en un contexto marcado por características particularistas, clientelistas y de alta vulnerabilidad política, lo que ha acarreado grandes costos al movimiento social y un aumento en las dificultades para su consolidación y durabilidad. Las principales dificultades identificadas son: a) las alianzas con sectores de grupos y partidos políticos ha generado una fragmentación al interior de las redes sociales ambientales debido a el distanciamiento entre organizaciones que apoyan a uno u otro grupo; b) la fragmentación del movimiento ha aumentado el riesgo de las organizaciones y líderes sociales a perder su autonomía debido a la cooptación por parte de agencias distritales por medio de contratos; y c) la ampliación de oportunidades políticas por medio de la apertura de espacios de participación y deliberación que ven su incidencia mediada por la voluntad política de la administración distrital generan desgaste y frustración en las organizaciones y redes sociales que sustentan el movimiento.

### **3.2.3. Estructuras organizativas de movilización**

Un segundo factor que explica el surgimiento y durabilidad del movimiento ambiental en la ciudad es la emergencia y crecimiento de organizaciones y redes sociales ambientales y la configuración de espacios de diálogo, coordinación y deliberación entre estas como son las mesas y las asambleas territoriales. El análisis de estos nuevos recursos organizativos de movilización del movimiento ambiental en Bogotá se desarrollara en dos pasos, en primer lugar, se identifican las principales organizaciones y redes sociales ambientales que han surgido en las dos últimas décadas y se delimitan los territorios y conflictos socio-ambientales en la ciudad donde han nacido; en segundo lugar, se describen los principales rasgos de esta estructura organizativa de movilización.

#### **3.2.3.1 Estructuras organizativas de movilización y Territorios socio-ambientales.**

Un rasgo central de la trayectoria de la sociedad civil en Bogotá es el surgimiento de nuevas organizaciones, redes de vida cotidiana (amigos y familiares), redes entre organizaciones, mesas y asambleas de deliberación impulsadas por comunidades, grupos de jóvenes, pobladores, campesinos en torno a conflictos socio-ambientales que se presentan en territorios definidos como espacios geográficos, biofísicos y sociales de

la ciudad. Estas conforman una estructura organizativa diversa que en la última década ha estimulado, coordinado y fomentado una ola de movilización orientada a resolver conflictos socio-ambientales. El movimiento social ambiental en Bogotá se basa, entonces, en el arraigo y crecimiento de estas nuevas organizaciones y redes sociales que se orientan fundamentalmente a la defensa, conservación y restauración de lo que se configura en la ciudad como “territorios ambientales”, y en torno a demandas de carácter social con el fin de exigir oportunidades para enfrentar dinámicas de exclusión y segregación social. Esta dinámica organizacional en defensa de recursos ambientales que se ha dado en las dos últimas décadas no se puede concebir como desvinculada de procesos orientados a luchar contra la exclusión y la segregación social y contra aquellas intervenciones urbanas y económicas que afectan la calidad de vida<sup>22</sup>.

El conjunto de organizaciones, grupos y redes sociales no se articulan en torno a elementos de clase social, tampoco responden a las localidades administrativas de la ciudad, ni a identidades políticas; surgen y evolucionan vinculadas a los conflictos socio-ambientales de los territorios; la identificación de dichos territorios es el resultado de la lucha social y la problemática ambiental. En esta dirección, la encuesta aplicada mostró que el 63% de los miembros adscritos a las organizaciones no son de las localidades definidas en términos político-administrativos, sino que habitan en el territorio<sup>23</sup>.

Los territorios donde han emergido las organizaciones y redes socio-ambientales no se refieren a unidades político-administrativas, se trata de espacios biofísicos que están inmersos en la estructura ecológica principal del Distrito y conformados por los

---

<sup>22</sup> No siempre un movimiento ambiental comienza a partir del interés previo de sus miembros de resolver una problemática ecológica, sino que la preocupación por el medio ambiente legitima otras formas de inconformidad asociadas a condiciones de pobreza y marginalidad social. Dicho de otro modo, a un grupo social que tiene la necesidad y la urgencia de resolver una problemática de su comunidad le resulta útil apropiarse del discurso ambientalista, ya que, al añadirse el elemento ecológico, las exigencias de los grupos subordinados adquieren una pretensión nueva de universalidad que puede conseguir movilizar nuevos aliados (Evans, Peter. 2007). Así, como bien lo afirma Manuel Castells, agregar el discurso medioambiental resulta ser el método más rápido y efectivo de enlazar las preocupaciones inmediatas de la gente con un problema de interés público: si los efectos de un problema son percibidos como compartidos se creará un sentimiento de corresponsabilidad para su resolución (Mario Alberto Velázquez, 2007).

<sup>23</sup> Es importante señalar, que existen otros tipos de organizaciones formales e informales que abogan por temas, diferentes a la defensa del territorio, como: la calidad del aire, la contaminación auditiva, el tema de la movilidad y su impacto ambiental y las redes de recicladores e individuos preocupados por el manejo de residuos sólidos

ecosistemas de las cuencas hidrográficas, de espacios sociales, dinámicos que comparten ecosistemas, historias, luchas, identidades y una cultura a través de las diversas localidades del distrito capital. Los territorios son espacios construidos socialmente, resultado de las múltiples relaciones individuales y colectivas, en diálogo o no con la naturaleza. Son espacios que tienen una trayectoria histórica donde se plasman las acciones del pasado, se vislumbran las tendencias del presente y se hacen visibles formas de pensamiento o cosmovisiones desde las que se construyen significados y formas de apropiación del mismo. Los principales territorios definidos geográfica, biofísica y socialmente y reconocidos por las organizaciones y redes sociales son: Borde Norte, Cerros Orientales, Humedales, Cuenca Salitre, Sumapaz, Cuenca Fucha, Cuenca Tunjuelo y Río Bogotá como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Mapa de los territorios socio-ambientales en la ciudad de Bogotá.



A continuación se identifican los territorios y se señalan algunas de las principales problemáticas y conflictos socio-ambientales en torno a las cuales surgen la diversidad de estructuras organizativas de movilización:

**Territorio Borde Norte:** abarca la parte nororiental de la ciudad. Es una de los territorios con mayores conflictos, entre estos se cuentan: la expansión urbana de la ciudad, problemas de invasión y contaminación de los humedales de Torca y Guaymaral y la fragmentación y disminución de la posibilidad de integrar la Estructura ecológica principal (EEP). Han surgido iniciativas desde la población que se ha preparado y

adquirido conocimiento técnico para enfrentar su realidad y legitimarse en los escenarios de participación.

**Territorio Cerros Orientales:** se trata de la reserva forestal que recorre el borde oriental del área urbana de la ciudad hasta los límites con municipios vecinos. Las principales problemáticas de este territorio son: la invasión, el otorgamiento de licencias de construcción en área de reserva, la minería ilegal, quemas, talas, incendios forestales y proliferación de especies invasoras. La comunidad se ha organizado en búsqueda de la resolución de estos problemas con énfasis en temas sociales como la legalización de barrios de origen informal, soluciones para la población desplazada y defensa del área de reserva.

**Territorio Humedales:** En la ciudad se identifican trece humedales los cuales están distribuidos a lo largo del territorio urbano, estos son: Tibanica, Meandro del Say, Vaca, Burro, Techo, Jaboque, Capellania, Santa María del Lago, Juan Amarillo o Tibabuyes, Cordoba, Conejera, Torca y Guaymaral. En ellos existe una rica diversidad biológica, además cumplen importantes funciones como: regular el caudal de los ríos y quebradas evitando las inundaciones; permitir la recarga de acuíferos subterráneos; y ser un lugar estratégico para las aves acuáticas migratorias. Sin embargo estos ecosistemas han sido degradados (estudios recientes han calculado que la pérdida de hectáreas humedal es cercana al 99%) debido a factores como: invasión de su área, rellenos, quemas, caza de especies de fauna, extracción y tala de especies vegetales, contaminación y sedimentación. Como respuesta a esta problemática, en cada uno de los humedales la comunidad se ha agrupado en organizaciones y en redes informales con el propósito de su restauración y conservación.

**Territorio Cuenca del Río Salitre:** este río atraviesa el casco urbano de la ciudad en la zona norte. Hay problemas de invasión de espacio público, contaminación hídrica, fragmentación y pérdida de conectividad ecológica, canalización y alteración de su cauce natural. En respuesta a esta problemática han surgido organizaciones sociales que realizan actividades para recuperar y mantener las áreas de importancia ambiental de la Cuenca, formación de conciencia ambiental y recuperación del espacio público.

**Territorio Cuenca del Río Tunjuelo:** El río Tunjuelo atraviesa el sur del área urbana de la ciudad. Algunos de los principales conflictos presentes en este territorio son: las

condiciones de hacinamiento y miseria en la población que habita su ronda; la extracción de minerales en la zona ha generado la descarga de sedimentos en el cauce de la cuenca produciendo la pérdida de su capacidad hidráulica y aumentando el riesgo de inundaciones; y por último la disputa con el tema del relleno Sanitario Doña Juana por los lixiviados que no reciben el adecuado tratamiento y van a dar al río convirtiéndose en una problemática grave y permanente para quienes habitan sus alrededores. La diversidad de conflictos presentes en este territorio ha llevado a la configuración de organizaciones, redes y procesos sociales juveniles.

**Territorio Cuenca del Río Fucha:** este territorio atraviesa la zona urbana de la ciudad en el sector sur. Esta cuenca presenta problemas similares a los de la Cuenca del Río Tunjuelo, ahondados por la tala indiscriminada de árboles principalmente asociada al desarrollo de proyectos urbanísticos. La comunidad se ha venido organizando en torno a estas problemáticas con énfasis en la protección de vegetación asociada a su ronda.

**Territorio Río Bogotá:** el río recorre el borde occidental de la ciudad. Presenta problemas a lo largo de toda su cuenca desde su nacimiento a su desembocadura, esto se debe en gran parte a la contaminación por aguas servidas, sustancias químicas y residuos sólidos que son botados a él sin tratamiento, unos de carácter industrial y otros domiciliarios. Esta contaminación genera alteraciones en la composición química del agua, lo cual genera malos olores y enfermedades a quienes utilizan este recurso. En la Cuenca Alta del río la problemática se centra en la minería y la disminución del área de Páramo. En la cuenca Media hay invasión de su ronda y en la cuenca Baja problemas de zancudos y enfermedades producidas por la alta contaminación. Debido a la importancia del río, se han generado procesos ciudadanos que van más allá de la ciudad y generan acciones, movilización y deliberación en municipios aledaños.

Existe un octavo territorio denominado **Sumapaz**, el cual desborda el objetivo y alcance de esta investigación debido a que sus problemáticas y conflictos, así como su ubicación geográfica, son rurales y relacionados directamente con la producción agrícola.

Las dinámicas organizativas más visibles y significativas en los territorios mencionados y con mayor capacidad de movilización colectiva son, entre otras, las siguientes: a) en el territorio de la cuenca del río Tunjuelo, la mesa interlocal, la red juvenil de territorio Sur y la coordinación Sur de Asojuntas; b) en los humedales la red distrital de

humedales; c) en el territorio de la cuenca del río Fucha, corporación por la vida CORVIF, y la asamblea territorial; d) en el territorio de los cerros orientales la Mesa Ambiental de los Cerros Orientales y la Red Popular Ambiental de territorios; e) en la cuenca del salitre, Identidad Viva, Corporación Quebrada la vieja y la mesa ambiental de engativa; y f) en el borde norte, Fundación Al Verde Vivo, Fundación Humedal Torca Guaymaral, CorpoTibabuyes.

Tabla 5. Principales organizaciones, redes sociales y espacios de coordinación identificados en los territorios socio-ambientales.

Territorio Ambiental	Organizaciones Sociales	Mecanismo Coordinación colectiva
Borde Norte	Fundación Al Verde Vivo, Fundación Humedal Torca Guaymaral, CorpoTibabuyes	
Río Bogotá	Fundación Río Bogotá	Somos río
Cuenca Fucha	CORVIF, Mesa de trabajo por la cuenca del Río Fucha	Asamblea Territorial Río Fucha
Cuenca Salitre	Identidad Viva, Corporación Quebrada la vieja, Mesa Ambiental de Engativá.	Mesa Interlocal de la cuenca del Río Salitre
Río Tunjuelo	SIE, Casa Asdoas, Biosigno, Asopajama. Asociación red de amigos de Cantarrana, Cabildo muisca de Bosa, Asinus.	Red juvenil Territorio Sur, Asamblea Sur, coordinación Sur de Asojuntas.
Cerros Orientales	Corporación Ambiental Chilcos, Amigos de la Montaña, Casa Taller los mayas.	Mesa Ambiental de los Cerros Orientales, Red Popular Ambiental de territorios
Humedales	Fundación Humedal la Conejera, Asinus, Fundación Alma, ADESSA, Corporación lagos de Castilla, Fundación la Tingua, AUNAR, Cabildo Verde de Soacha, Fundación humedales el tinal, Asociación para el desarrollo social y ambiental.	Red de Humedales de la Sabana de Bogotá

En las siguientes líneas se exponen en forma breve dos de los procesos de acción colectiva y dinámicas organizativas mencionados: las organizaciones y redes de la cuenca del río Tunjuelo y la red de los humedales, por la relevancia que han tenido.

*Estructuras organizativas y procesos acción colectiva en el territorio del Tunjuelo.*

En el territorio del Tunjuelo se han generado varios procesos de configuración de organizaciones, redes sociales y otros espacios de coordinación como las mesas deliberativas que se fortalecen a partir de la inundación del río Tunjuelo, las más importantes son: la red juvenil, el proceso territorio sur vinculado a la mesa interlocal y

la asamblea sur. La cuenca del río, no difiere en su caracterización del grueso de cuencas del distrito, ella refleja la distribución de la tierra y la tendencia socioeconómica dominante en los territorios: la pobreza es la principal amenaza para la consecución del bien-estar social en la cuenca, el 95% de los habitantes de la zona tiene bajos ingresos<sup>24</sup>. Las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca se caracterizan por afecciones de salud, inasistencia escolar y analfabetismo, viviendas de baja calidad ubicadas en zona de riesgo, medio ambiente deteriorado, convivencia con actividades industriales y sanitarias de la ciudad en condiciones conflictivas. El servicio público de salud es insuficiente, así como las redes de alcantarillado en los barrios aledaños y el sistema de recolección de basuras. Las principales causas de contaminación identificados por las organizaciones se muestran en la figura 5.

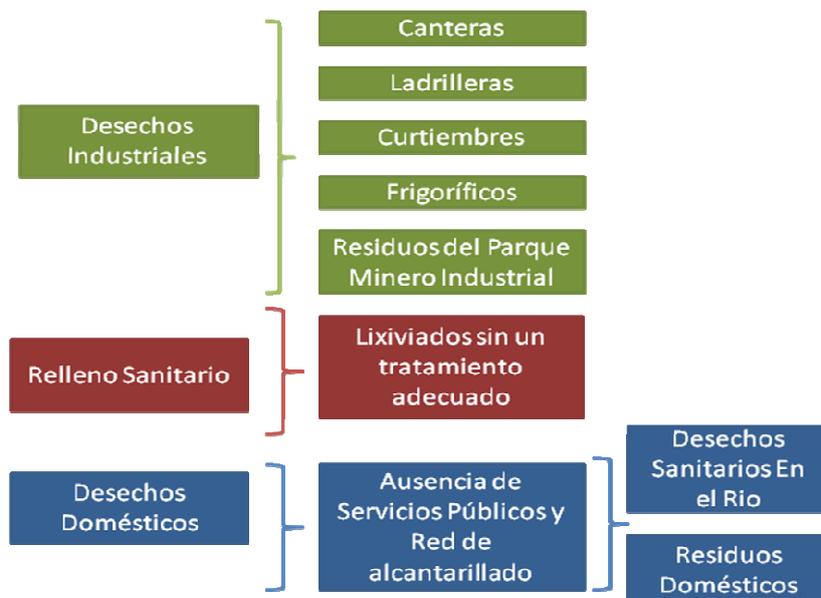
Una de las redes que surge en este contexto, es la Red Juvenil Territorio Sur que está conformada por 10 grupos juveniles (más de 150 jóvenes) que promueven la restauración, conservación, protección y defensa de la Cuenca del Río Tunjuelo (García, Garzón, Garzón y Fonnegra, Sin fecha:26), intentan disminuir el impacto negativo que el río tiene sobre su comunidad, y comparten la necesidad de generar conciencia ambiental en la comunidad y en los jóvenes por medio de procesos de apropiación y formación que promueven la conservación del río. Esta iniciativa de corte civil y participativo liderada por grupos de jóvenes además de proteger y conservar el río, aspira a desarrollar estrategias para formar y organizar a pobladores jóvenes habitantes de la cuenca, con el fin de incidir en la generación de políticas públicas y ocupar espacios de decisión Distrital. Los grupos que conforman esta red, como lo muestra la Figura 6 son: Colectivo Juvenil SIE, SEX, Mochuelógicos, Concejo Escolar de Cuenca, Abosgamhú, JuveAsdoas, "SinNombre", Ecoamigos, Asinus, Grupo Juvenil Paraíso Colombia, Biosigno.

Figura 5<sup>25</sup>. Principales causas de contaminación ambiental identificadas por las organizaciones sociales.

---

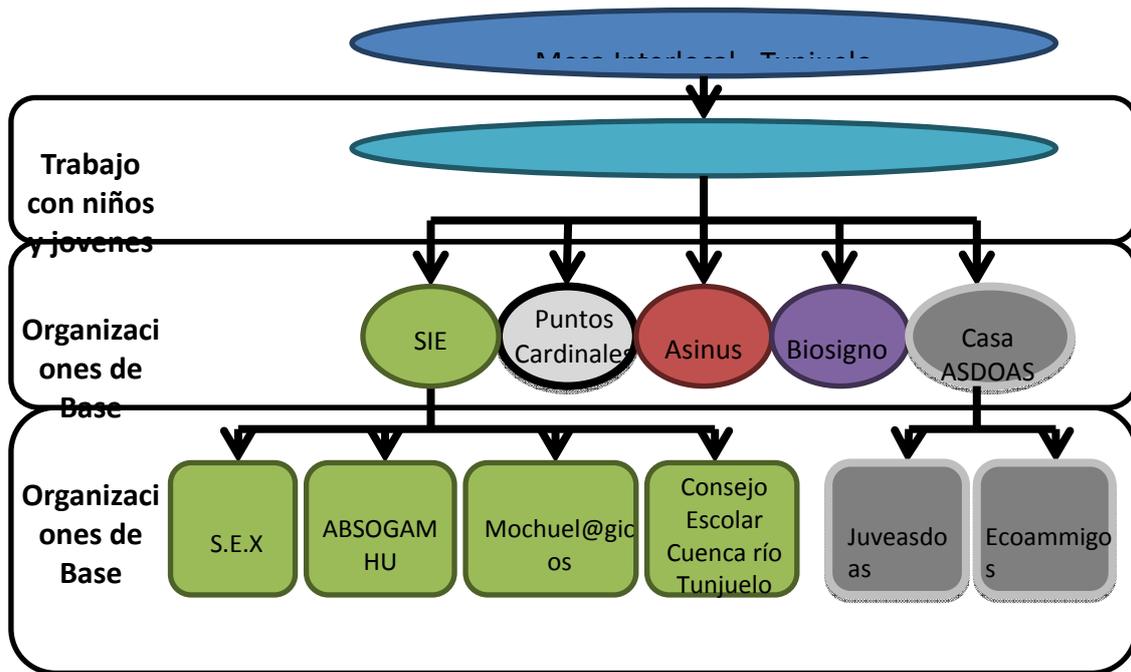
<sup>24</sup> Tres de localidades mencionadas (Bosa, Usme y Ciudad Bolívar) fueron declaradas en emergencia social durante la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón.

<sup>25</sup> Arbol de problemas construido a partir de las entrevistas obtenidas con los líderes comunitarios del Territorio Ambiental Cuenca del Río Tunjuelo: Sandra Ramírez, Nathaly Salazar, Jaime Salazar, Héctor Vázquez, Johanna Garzón y Cindy Carolina Vázquez.



El origen de la red juvenil territorio sur se deriva de un proceso acción colectiva denominado “Proceso Territorio Sur”, un proceso socio-ambiental que es a su vez impulsado por cuatro organizaciones ambientales (Asinus, Casa ASDOAS, SIE y PARAISO COLOMBIA) y por los grupos de trabajo de la Red, que han luchado durante más de 12 años en las diferentes localidades de Bogotá que comprenden la cuenca del río, dicho proceso se conforma a partir de la Mesa interlocal del Río Tunjuelo. La red juvenil del proceso territorio sur se ha perfilado a nivel distrital y regional como una de las organizaciones juveniles con mayor trascendencia en los asuntos ambientales, con miradas de carácter social, cultural y político en el sur de la ciudad.

Figura 6. Red Juvenil Territorio Sur.



Una segunda forma organizacional en el territorio del Tunjuelo es la Mesa interlocal del Río, que surge como un espacio organizado de coordinación, deliberación y protesta por las condiciones de pobreza que enfrentan los habitantes en dichas localidades; esta mesa está conformada por habitantes de las localidades de Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe y San Cristóbal<sup>26</sup>. En este contexto, la Mesa interlocal ha orientado sus esfuerzos a dar solución a los problemas sociales de la comunidad, entre los cuales se encuentran: a) los barrios ilegales que no contaban con servicios públicos; b) la ausencia de una red de alcantarillado que canalizara las aguas lluvia; c) los problemas de salud como consecuencia de la contaminación del río producidos por las canteras, los desechos domésticos, los frigoríficos y el relleno sanitario de Doña Juana, entre otros.

### *La Red de Humedales.*

<sup>26</sup> Antes de la conformación de la mesa interlocal de Tunjuelo, los actores sociales que vivían en las cercanías de la cuenca del Río Tunjuelo tenían que enfrentar permanentemente la amenaza que representaba la inundación del río. Adicional a este problema, las entidades distritales pertinentes tales como la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Empresa de Alcantarillado y Acueducto no daban solución a éste problema que enfrentaban los vecinos del Río Tunjuelo. Estos factores contribuyeron a crear un sentimiento de descontento generalizado dentro de la comunidad pero, fue solamente a partir de la gran inundación del año 1998 en la cual los líderes comunitarios decidieron unirse y hacerle frente a los complejos problemas sociales que tenían que afrontar los habitantes de las ocho localidades de la ciudad por las cuales cruza el Río Tunjuelo

Otra experiencia organizativa que ha adquirido visibilidad en la ciudad es la red de humedales del distrito. En la década de los noventa surgen en forma espontánea líderes y organizaciones que defienden los humedales de Bogotá. Estos líderes y organizaciones conforman redes que asumen un discurso ambientalista orientado al rescate de la importancia de los humedales como ecosistemas, en tanto eran invisibles o vistos como basureros. El contexto de surgimiento de esta red está relacionado con la progresiva desaparición de estos ecosistemas. En la década de los 40 la extensión de humedales abarcaba más de 50.000 hectáreas los cuales por el desmesurado crecimiento de Bogotá dejan hoy menos de 800 hectáreas divididas en 13 cuerpos de agua que hoy son el 0.1% de lo que alguna vez fueron<sup>27</sup> y que se muestran en figura 7:

Figura 7. Mapa de los humedales reconocidos como áreas protegidas en la ciudad de Bogotá.



La preocupación por el deterioro de los humedales se da aproximadamente a partir del año 90 en la localidad de Suba, en donde años después se gestó el más importante proceso en la defensa de los humedales en Bogotá. En el año 1.991 se celebró el primer foro por la protección y conservación del humedal Tibabuyes, el cual se puede decir fue el inicio de las posteriores luchas que se libraron en la defensa de éstos cuerpos de agua.

---

<sup>27</sup> Tomado de entrevista con el líder ambientalista Alejandro Torres

En 1992 cuando se destacó la importancia del Humedal La Conejera, un grupo de estudiantes de Biología de la Universidad Javeriana de Bogotá comenzaron a interesarse por este, y a medida que fueron conociendo su riqueza por medio de expediciones que realizadas en el lugar, tuvieron contacto con el complejo conflicto con las urbanizadoras, las cuales pretendían rellenar los humedales para convertirlos en terrenos propicios para la construcción. Hacia 1993 el grupo de jóvenes comenzó a realizar campañas de concientización con la comunidad, la cual no comprendía la importancia de los humedales. Varios líderes sociales lograron visibilizar la problemática de los Humedales en el año 1995.

Para el año 1994 nace la Fundación Humedal La Conejera en una pequeña casa del barrio Compartir de la localidad de Suba que poco a poco fue adquiriendo una fuerza sorprendente y un reconocimiento mediático importante, volviéndose así una organización emblemática para los movimientos ambientalistas en Bogotá<sup>28</sup>. La Fundación Humedal la Conejera se planteó una diversidad de propósitos: controlar el relleno de los humedales, delimitar los mismos, generar procesos de concertación con propietarios aledaños, controlar los vertimientos de aguas residuales, impulsar iniciativas de recuperación forestal, fortalecer las organizaciones, grupos y redes de defensa de los humedales en Bogotá. Para el año 2000 los ecosistemas de los humedales habían ganado un valor importante y habían sido incorporados en el POT como áreas protegidas.

En la década del 2000 en cada uno de estos cuerpos de agua empezaron a surgir líderes u organizaciones con la tarea de la defensa de los ecosistemas: líderes como Edgar Bermúdez, Gladys, Hernando Montaña, Raúl Moreno, La junta de acción comunal de Santa María del Lago, Corporación ADESSA, Jorge Zamudio, Hernando Mellín, Tina Fresneda, Ibeth Nieves, Laura Villalobos, Luz Mary García. Líderes que despertaron el interés de las comunidades locales sobre la importancia de defender los humedales. Surgen así distintas organizaciones ambientalistas populares en cada uno de los 13 humedales como: Fundación Humedal la Conejera, Fundación Alma, ASINUS, Fundación humedal Torca Guaymaral, Fundación humedal el Tintal, Banco de Semillas, Fundación Humedal Meandro del Say, Amigos del Humedal Jaboque, Corporación

---

<sup>28</sup> Tomado de entrevista con Byron Calvache

Lagos de Castilla, entre otras, que fomentan la defensa y conservación de la riqueza natural que habita en estos cuerpos de agua por encima de los intereses del “desarrollo” urbano que pretende rellenarlos y construir sobre estos.

Las organizaciones en defensa de los humedales han llevado a cabo diferentes procesos de concientización con la comunidad, así como campañas de recolección de basuras y de siembra de árboles, es decir, acciones que visibilizan la importancia de los humedales. En este sentido, la Red de Humedales de Bogotá surge frente al reconocimiento de los actores sociales de que hay otras personas en otras partes de la ciudad que están librando las mismas luchas y las mismas resistencias que cada uno por separado estaba llevando a cabo. Así, la red de humedales es una plataforma que fortalece el impacto de las organizaciones sobre sus fines, la organización en redes resulta ser una estrategia bastante eficiente que las organizaciones ambientalistas emplean para el fortalecimiento del movimiento ambiental en Bogotá.

Actualmente, existe un reconocimiento organizacional de la red de Humedales dentro de las instituciones y el escenario internacional: el movimiento de Humedales de Bogotá se perfila como un ejemplo en el mundo y ha tenido un impacto importante sobre las condiciones eco-sistémicas de los humedales gracias a las luchas que las organizaciones y las comunidades han llevado a cabo.

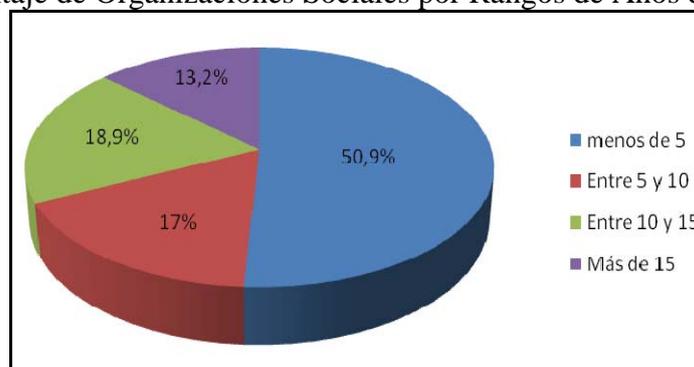
### **3.3.2.3 Rasgos y características de las organizaciones y redes ambientales.**

Los rasgos característicos comunes a las organizaciones sociales ambientales de la ciudad son los siguientes: a) las organizaciones ambientales han aumentado en número y diversidad de objetivos y acciones a lo largo del periodo; b) el peso de la participación juvenil en el movimiento es fuerte y ha servido de base para desarrollar procesos de formación de capacidades y conocimientos; c) las organizaciones son en su mayoría débiles en términos del número de miembros activos, sin embargo, han desarrollado una fuerte capacidad de atraer atención pública a sus demandas y movilizar bases; d) la mayoría de las organizaciones a pesar de tener personerías jurídicas, se fundamentan en redes informales y el apoyo en vínculos familiares, de amistad y entre vecinos en los territorios; e) las relaciones de sus miembros y los procesos de toma de decisiones suelen ser de tipo horizontal y no jerárquico; y finalmente, f) las fuentes de consecución de recursos de las organizaciones se diversificaron como producto de la movilización de

las bases y la ampliación de los lazos con diversos tipos de agentes externos a la organización.

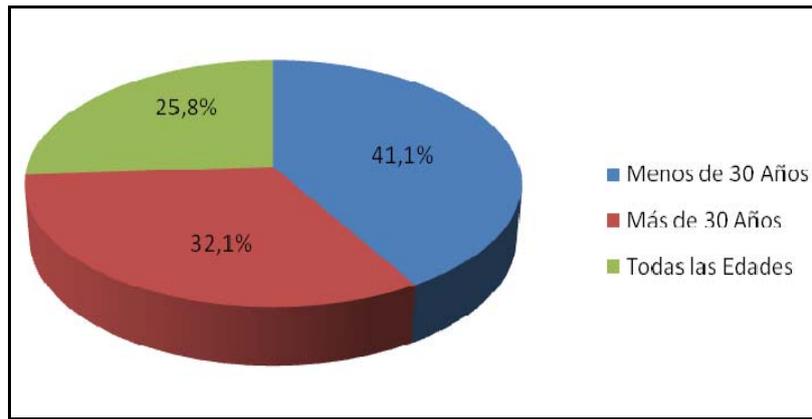
En primer lugar, en la ciudad de Bogotá se ha dado un importante proceso de crecimiento y expansión de las organizaciones sociales ambientales pues estas en promedio tienen 7 años y medio de fundadas. La encuesta muestra que la mayor parte de las organizaciones surgieron en los últimos 10 años: un 32.1% de las organizaciones cuentan con una trayectoria de más de 10 años, un 17 % entre 5 y 10 años, y de hecho la mayoría han iniciado sus acciones en los últimos 5 años, un 50.9% (ver figura 8). Estas organizaciones tienen una diversidad de propósitos y estrategias que van desde educación, participación en política pública, gestión ambiental, entre otras.

Figura 8. Porcentaje de Organizaciones Sociales por Rangos de Años de Actividad.



Por otro lado, un hecho destacable es el peso de la participación activa de los jóvenes en la creación de estas organizaciones y en el fortalecimiento de las mismas. Los datos de la encuesta muestran que un 26.8% de las organizaciones cuentan con participación activa de personas menores de 30 años y un 41.1% están conformadas mayoritariamente por ellos, como se parecía en la figura 9, siendo importante destacar que un 8.9% de las organizaciones cuentan con miembros en su mayoría menores de 22 años. Igualmente, la participación de los jóvenes en el movimiento ambiental se ha traducido en procesos de formación profesional en temas ambientales en algunos de ellos revirtiendo esto en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones; el compromiso con el discurso y las lógicas conservacionistas han proporcionado proyectos de vida a los jóvenes como opciones alternativas a otros caminos.

Figura 9. Participación en las Organizaciones Sociales por Edades.



En tercer lugar, las organizaciones son en su mayoría débiles en términos del número de miembros activos, los datos de la encuesta en esta dirección son: el 40% de las organizaciones cuentan con menos de 10 miembros activos, 43.6% entre 11 y 40, y un 16.4% con más de 40 (ver figura 10). Igualmente, son débiles en materia de recursos económicos propios, del 35.7% de organizaciones que respondieron a la pregunta sobre su presupuesto anual, señalaron tener en promedio 7 millones de pesos (3.000US). A pesar del pequeño número de miembros y las limitaciones presupuestales, las organizaciones son fuertes por las siguientes razones: han logrado conformar una elite de líderes sociales ambientales altamente comprometidos y que cuentan con una larga trayectoria de lucha por la conservación de ecosistemas urbanos y defensa de los territorios; han logrado atraer la atención pública y fortalecer los vínculos con las bases como resultado de la generación de consenso y de su movilización; y han generado redes y vínculos fuertes entre ellas (un 88.9% mantiene relaciones con otras organizaciones, y en promedio las organizaciones mantiene relaciones estables con otras 17); y han creado y abierto espacios de deliberación como las mesas territoriales con los que logran, no solo articular las organizaciones, sino ejercer presión y entablar dinámicas de negociación con las autoridades distritales.

En cuarto lugar, la mayoría de las organizaciones si bien tienen personería jurídica (un 80.8%), basan su dinámica organizativa y de movilización en redes informales, en vínculos familiares, de amistad y entre vecinos en los territorios. De esta manera a la hora de facilitar y estructurar la acción colectiva los entornos básicos y las relaciones informales como la vecindad, la familia, las redes de amigos, las comunidades virtuales son las que han jugado un papel central. A la pregunta sobre los principales mecanismos de vinculación, el 71.4% respondió que básicamente utilizaron medios informales de

vinculación como: la familia, los amigos, los vecinos, las iniciativas personales y las actividades de la organización (ver figura 11).

Figura 10. Tamaño de las Organizaciones Sociales

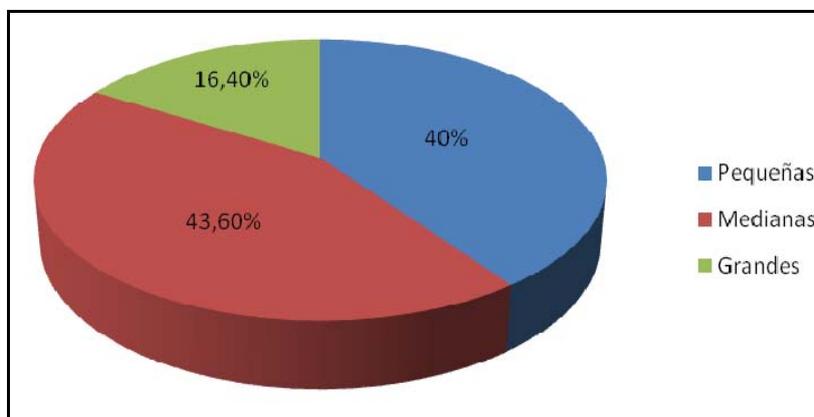
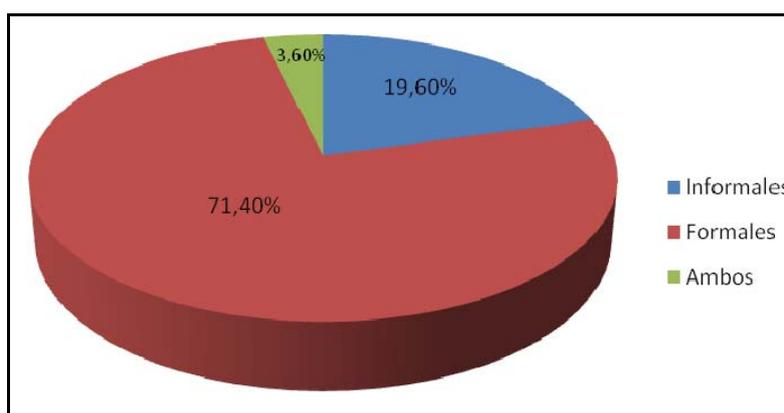


Figura 11. Tipo de Mecanismos de Vinculación Utilizados por las Organizaciones.



Un quinto rasgo compartido es el relacionado con el tipo de relaciones entre los miembros y los procesos de toma de decisiones. Las organizaciones no solo desarrollan relaciones de tipo horizontal y no jerárquico; sino que incorporan prácticas de rendición de cuentas en su seno. Por un lado, las organizaciones rompen con las prácticas clientelistas y corporativas presentes en diversas dinámicas organizativas en la ciudad. A la pregunta sobre el procedimiento para la toma de decisiones, el 64.3% de los encuestados señalaron que las decisiones se toman sobre la base de consulta a todos los miembros por medio de deliberación y asambleas generales, mientras que el 32.1% manifestaron que las decisiones son tomadas por la junta directiva. Los líderes manifestaron en las entrevistas que no solo las decisiones no se concentran en grupos cerrados de carácter exclusivo, sino que los liderazgos no están concentrados en

personas únicas sino que varían en función de cada temática. En este contexto, el tema esencial en el procedimiento de decisión es formar consensos con base en diálogos colectivos, aprendizajes compartidos y reconocimiento de los saberes específicos de cada miembro. Por otro lado, las organizaciones incorporan ejercicios de rendición de cuentas como nuevas prácticas organizativas. De acuerdo con la encuesta un 63% de las organizaciones realizan rendición de cuentas al interior de la organización (mediante mecanismos como la asamblea y las juntas directivas), 25,9% las hace hacia la comunidad, solo un 5,4 % no realiza ningún proceso de rendición de cuentas.

Finalmente, la encuesta mostró dos hechos fundamentales para la durabilidad y estabilidad del movimiento: el primero, el fuerte compromiso de los miembros activos y de las bases en la tarea de aportar recursos para las actividades de la organización; y el segundo, la diversificación de fuentes de financiación como producto de la ampliación de los lazos con diversos tipos de agentes externos a la organización, entre ellos, las agencias estatales, los organismos internacionales y el sector privado como se evidencia en la tabla 6.

Tabla 6. Fuentes de financiación utilizadas por las organizaciones y redes sociales.

Tipo de Financiación	Recurren a este tipo de financiación
Apoyo de entidades Estatales.	52.6 %
Apoyo del sector Privado.	43.2 %
Cooperación Internacional.	33.3 %
Financiación con actividades apoyadas por comunidad.	53.7 %
Donaciones por parte de los fundadores o miembros de la organización.	60.5 %

### 3.2.4. Marcos cognitivos e identidad.

Un tercer factor que explica el surgimiento del movimiento ambiental en Bogotá es el desarrollo de nuevas identidades y marcos de acción colectiva compartidos por líderes sociales, pobladores y organizaciones. De esta manera, los aspectos culturales y psicosociales han jugado un rol importante en la movilización. El ambientalismo social

en Bogotá se ha ido configurando como un movimiento en el que diversas organizaciones, redes, grupos espacios de coordinación y deliberación han construido identidades colectivas compartidas siendo algunas de las más fuertes la defensa y el cuidado de los territorios, la desconfianza frente a las autoridades distritales y el rechazo a aquellas dinámicas urbanas, económicas y sociales que dañan los ecosistemas. Estas identidades colectivas se han construido, por un lado, como resultado de los conflictos socio-ambientales de la ciudad y las reivindicaciones que han ido surgiendo en los diferentes territorios, y por otro lado, como resultado de un proceso activo, creativo y constitutivo (McAdam, McCarthy y Zald 1999:17) de creación de símbolos y marcos de acción colectiva capaces de interpretar y dar significado social a las acciones de los pobladores y comunidades.

Para empezar hay que señalar que el conjunto de organizaciones y redes sociales ambientales, y los espacios de coordinación comparten como marco de referencia e identidad colectiva “la defensa de territorios ambientales”. Las organizaciones y redes sociales que sirven de base del movimiento social ambiental en la ciudad no se articulan y movilizan guiados por lógicas de clase o por ideologías políticas-partidistas, sus acciones tienen como móvil la defensa y el cuidado del territorio. Todas las organizaciones sociales ambientales de una u otra forma se identifican con una concepción del territorio diferente a la imperante, y buscan que los pobladores tomen conciencia de los territorios donde viven con el fin de que lo cuiden y lo defiendan. Los referentes naturales y sociales de la acción de las organizaciones y redes sociales son la defensa de los cerros orientales, los humedales, el borde norte, el río Tunjuelo, el río Fucha, el río Salitre y el río Bogotá, territorios que adquieren un nuevo significado cambiando las miradas y aproximaciones indiferentes, hostiles, peyorativas frente a estos. Las diferentes expresiones organizativas del movimiento social ambiental en la ciudad conciben los territorios de una nueva forma: como espacios de construcción colectiva, lugares de vida y ecosistemas valiosos. Para las diversas organizaciones, grupos juveniles, pobladores, redes sociales, asambleas, mesas, y en general procesos colectivos en la ciudad los territorios son espacios donde se dan relaciones, se establecen vínculos y se construyen proyectos colectivos.

Muchos son los ejemplos de este sentido fuerte de pertenencia a los territorios que se ha venido generando en la última década. En el río Tunjuelo, por ejemplo, para varios

líderes de territorio sur señalan “que el territorio es el lugar por donde transita nuestra memoria, se dan nuestras relaciones, se imagina y construyen los sueños colectivamente”. Argumentan que el gran reto del movimiento es lograr que la comunidad se apropie del territorio en forma diferente, esto implica “conocerlo, recorrerlo, interactuar con las personas que lo habitan”, “las nuevas generaciones deben asumir una actitud crítica y participativa en pos de mejorar la relación con el entorno y reconocer en el contexto de la cuenca un territorio que los involucra a todos y por el cual se hace necesario luchar (García y otros Sin Fecha: 79-80)”. En los cerros orientales, el sentido de pertenencia con el territorio por parte de las comunidades y pobladores movilizadas se ha fortalecido como resultado del desconocimiento durante más de 20 años de las autoridades distritales y nacionales de la legitimidad de la ocupación popular de los cerros orientales. En año de 1976 el gobierno nacional decreto la existencia de la reserva forestal de los cerros orientales desconociendo el asentamiento de cientos de familias que ya ocupaban este espacio. Frente a esta decisión, más de 20 años después, todas las organizaciones y redes de los pobladores y comunidades asentadas en los cerros orientales presentan la siguiente declaración:

“Nuestros territorios son producto de la historia; significan décadas de trabajo comunitario, del ejercicio de nuestro derecho a la tierra y al territorio, a la vivienda, al agua, a la educación, al trabajo. Fueron nuestras manos y las manos de quienes estuvieron antes de nosotros las que construyeron estos territorios e hicieron posible la vida para nuestras familias, fue nuestra fuerza de trabajo, y nuestras relaciones solidarias las que consolidaron acuerdos colectivos para hacerle frente a los conflictos. Hoy la disputa es por el territorio, los gobiernos ponen reglas de juego no concertadas, y por la vía de la política pública y de ordenamiento, por la vía de la legalidad niegan nuestra legitimidad. Por eso les recordamos nuestras posturas. Nuestra opción es permanecer construyendo condiciones dignas de vida; no aceptamos las leyes que se imponen ni las estrategias de despojo y por esto desde Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme hacemos saber que estamos por la construcción popular de lo público. Como habitantes hemos construido una política a pesar de la legalidad y los gobiernos y seguimos haciéndolo independientemente de que los gobiernos sean adversos (El mandato de los cerros<sup>29</sup>).

Un segundo marco de referencia e identidad compartida por las organizaciones es la desconfianza que se tiene frente a las administraciones y a las diferentes autoridades

---

<sup>29</sup> <http://boletin.lamingasocial.org/documentos/ElMandatDeCerros.pdf>

ambientales de carácter nacional y distrital (Secretaría Distrital de Ambiente, EAAB, CAR, entre otras) a pesar de la cercanía que se ha dado en la última década, y el rechazo que se siente frente a empresas y corporaciones que causan daño a las comunidades y degradan el medio ambiente. A pesar de los avances, muchas organizaciones siguen viendo estas instancias como enemigos más que como aliados; siguen responsabilizando a las diferentes administraciones y a los cambios continuos de estas como las causas de la falta de continuidad de la política, de la falta de consolidación de estrategias, de la persistencia de situaciones de pobreza y segregación social, del incremento de los procesos de degradación ambiental.

De esta forma se puede identificar dos sentidos de identidad colectiva compartidos por las organizaciones, redes, mesas, asambleas y sus líderes y sus bases; la primera, un sentido fuerte de pertenecía a los territorios y/o una aspiración a defender, conservar y proteger a los territorios socio-ambientales de las diversas fuentes de contaminación y degradación, como una condición para mejorar la calidad de vida de los habitantes, y no solo como una aspiración con móviles ambientales; la segunda, la desconfianza de muchos de los líderes y organizaciones sociales ambientales frente a autoridades públicas distritales y el rechazo a empresas y corporaciones nacionales e internacionales por la forma como han degradado o permitido procesos de degradación ambiental. De esta forma las bases culturales y normas compartidas que sirven de cemento social en el seno de las organizaciones sociales y entre ellas no se definen por lógicas de clase, ni por ideologías políticas específicas. Surge así el interrogante sobre los principales factores que han incidido en la formación de estas identidades colectivas.

La formación de estas identidades y rasgos culturales se pueden explicar a partir de dos factores: en primer lugar, como resultado de los sentimientos de injusticia, las emociones (rabia, indignación, rechazo) las enemistades generadas a partir de los conflictos socio-ambientales en los diferentes territorios; y como resultado de las luchas dadas en estos escenarios de conflicto. En este ámbito, muchas son las luchas que se han convertido en un valor fundamental dentro de las comunidades en los diferentes territorios y han pasado a formar parte de su identidad colectiva. De esta forma,

sentimientos de injusticia, emociones, enemistades y luchas generadas en contextos de conflictos son fuentes permanentes de formación de identidades<sup>30</sup>.

La segunda fuente de construcción de identidades ha sido la construcción o rescate de símbolos, marcos de referencias, ideologías en forma activa y continúa por parte de los líderes, las organizaciones y las redes sociales. En este segundo caso se pueden identificar dos tipos de discursos y símbolos que vienen siendo rescatados y propuestos por las organizaciones y redes sociales ambientales en la ciudad: el primero, es el rescate de la concepción indígena de la naturaleza y su relación con el entorno; el segundo, es el rescate y apropiación del discurso conservacionista internacional plasmado en la firma de convenios y pactos internacionales.

La red juvenil de territorio sur en el Tunjuelo ha recurrido a la concepción indígena para elaborar su discurso. Rescata principios de la cultura ancestral indígena Muisca como la cultura del no daño y la defensa del agua con el fin de generar en la comunidad y los pobladores sentidos de identidad y apropiación cultural del territorio con criterios diferentes al de explotación o uso irracional de los recursos (Miguel : 32-33). La red presenta este principio ante los agentes externos del mercado y de las autoridades distritales con el fin de exigir el derecho a pervivir en el territorio sin ser agredidos, perseguidos o confrontados por las intervenciones destructivas y contaminadoras que se dan en el. Por otro lado, el discurso del saber indígena se adopta porque se contempla una interpretación del mundo mucho más ‘ecológica’ que la lectura occidental tradicional y propone una relación más armoniosa entre los ‘hombres’ y la naturaleza basados en una lógica de respeto y no daño al entorno. Por esta razón, el movimiento ambiental de Bogotá, al igual que muchos movimientos ambientalistas, particularmente en Latinoamérica, han retomado el discurso indígena sobre el carácter sagrado de los recursos naturales como una forma de legitimar y fortalecer sus luchas sociales (Velázquez, 2007). Así, el saber ancestral Muisca constituye un referente simbólico que ha sido central en la formación de la identidad colectiva de las organizaciones sociales ambientales.

---

<sup>30</sup> Por la complejidad del tema dejamos el análisis de ejemplos para otra investigación.

El segundo tipo de discurso que viene siendo incorporado por las organizaciones y redes sociales ambientales es el discurso conservacionista internacional basado en la ecología y en la información de investigación.

#### **4.2.5. Repertorios de acción. De confrontación a diversificación.**

Para caracterizar los tipos de repertorios de acción y su transformación se pueden identificar tres etapas en la trayectoria del movimiento ambiental en Bogotá: una primera, definida por el uso de repertorios de confrontación en forma predominante en el periodo de creación de las organizaciones y redes sociales; una segunda, en la que sin dejar las acciones de confrontación, se prioriza en el uso de mecanismos legales de defensa de derechos; y finalmente, con el desarrollo de la lucha y la dinámica organizacional el movimiento deja de concentrar sus estrategias en acciones de confrontación y uso de instrumentos legales, y configura en la última década una tipología diversa de repertorios de acción que incluyen: radicalización, institucionalización, formación y comercialización. Otro elemento importante es que cada una de estas modalidades de acción si bien abren oportunidades, genera dilemas relacionados con la durabilidad del movimiento y la efectividad de las estrategias.

##### **4.2.5.1. Trayectorias de los repertorios de acción.**

En su primera etapa, las actividades de las organizaciones sociales ambientales en la ciudad se centraron en el uso de mecanismos de radicalización como las marchas, los bloqueos, los enfrentamientos y las denuncias, y en menor medida en el uso de mecanismos de educación o formación informal como recorridos por los territorios, elaboración de documentales, jornadas de limpieza y denuncias ante medios de comunicación. Las organizaciones apelaban a estas estrategias como mecanismos para legitimar sus demandas, ganar visibilidad y ganar apoyo del público a sus causas. Algunas de las confrontaciones de mayor visibilidad en la ciudad lideradas por las organizaciones y redes sociales ambientales de los territorios han sido las siguientes: los bloqueos al relleno Sanitario de Doña Juana, los bloqueos de vías principales como la Avenida Caracas por la contaminación del Río Tunjuelo, las protestas en los Cerros Orientales y en la Cuenca del Río Fucha para impedir la construcción de las ciclo rutas que ponían en peligro el ecosistema, los bloqueos a las acciones de las diferentes

entidades del distrito destinadas a desarrollar obras de infraestructura en los humedales, entre otros.

En este periodo de formación de las organizaciones y redes sociales ambientales, algunas de ellas, junto con la política de confrontación desarrollaron estrategias de autoorganización y autogestión como es el caso de las acciones realizadas por la organización social “Fundación humedal la conejera” en reforestación, cercamiento y recuperación del humedal, y las acciones desarrolladas por las comunidades del territorio del Borde Norte que organizaron esquemas de auto-provisión de servicios para la construcción y administración de sus propios sistemas de alcantarillado y la construcción de vallados para el manejo de las aguas residuales.

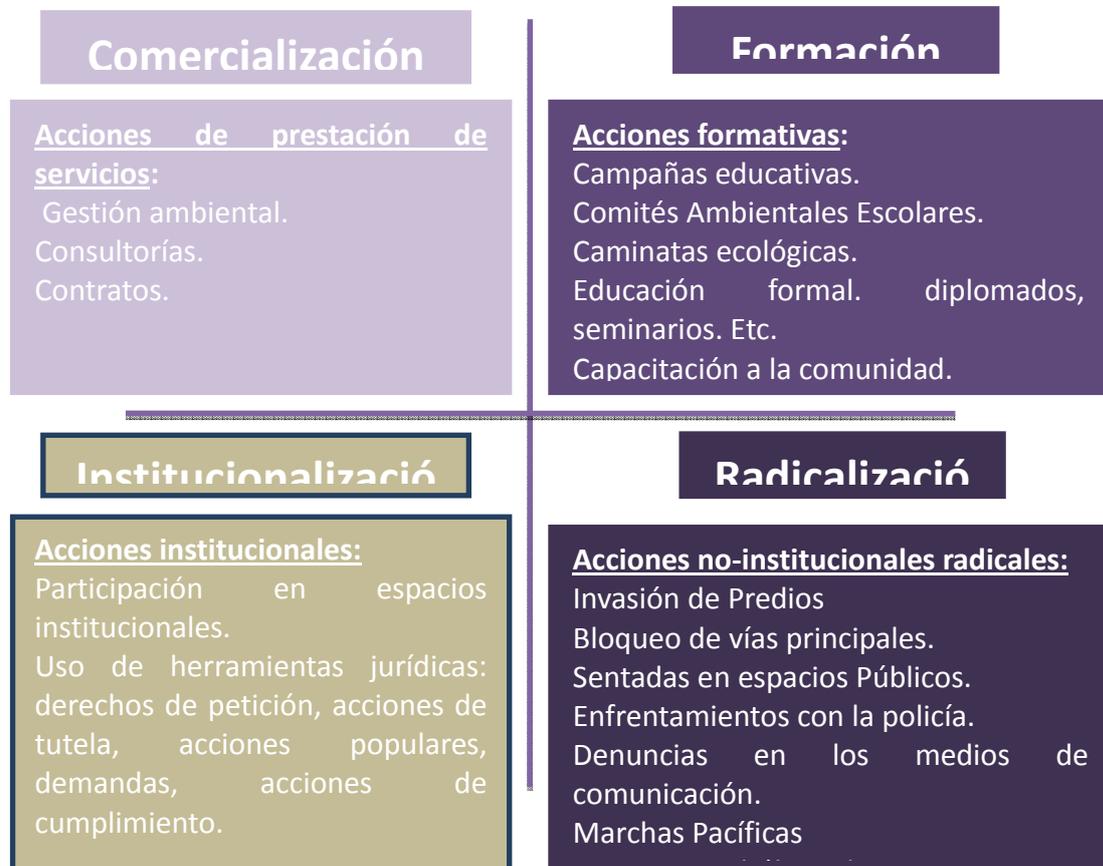
Una segunda etapa de evolución de los repertorios de acción de las organizaciones y redes sociales se caracteriza por el uso de mecanismos legales para la defensa de derechos colectivos estipulados por la Constitución nacional de 1991, mecanismos como derechos de petición, acciones populares y la acción de tutela. Las organizaciones sociales pioneras en la aplicación de estos instrumentos legales son: las organizaciones de los 13 humedales, en los cuales se encuentra que en la mayoría de estos (11 de 13) se han interpuesto acciones populares y tutelas en búsqueda de la defensa de estos ecosistemas. Un ejemplo del uso de estos instrumentos fue la acción popular interpuesta por la Junta de Acción Comunal de Niza Sur en el año 2000 durante la Administración de Antanas Mockus, en contra de la EEAB debido a la propuesta de construcción de un parque lineal en la zona de manejo y preservación ambiental del humedal. La acción popular fue encaminada a declarar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, al DAMA y al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, potencialmente responsables de la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales. El tribunal administrativo de Cundinamarca falló a favor de la comunidad lo que llevó a un proceso de deliberación que terminó con la aprobación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del humedal de Córdoba, con el cual se establecen objetivos de conservación y se implementan medidas apropiadas para el manejo adecuado del mismo.

También han interpuesto acciones judiciales en defensa de derechos colectivos las organizaciones de la cuenca del río Fucha con el fin de frenar la construcción de ciclo rutas

y de evitar la tala de árboles; las organizaciones del río Tunjuelo con el fin de frenar la expansión del relleno sanitario de doña Juana; las organizaciones del río Bogotá en la que los demandantes alegaban el vertimiento y almacenamiento de aguas negras efectuados por EEAB sobre el embalse del Muña. A la par de estos procesos las organizaciones muestran una disminución en el uso de mecanismos de radicalización y aumentan sus actividades de formación.

La tercera etapa, se caracteriza por la consolidación de una tipología diversa de repertorios de acción que incluyen: radicalización, institucionalización, formación y comercialización. Esta diversificación se explica por dos factores favorables: una, la presencia de una alcaldía receptiva a las demandas de las organizaciones ambientales y un discurso favorable a la participación de estas en la gestión ambiental del distrito; y otra, la moderación en las estrategias de confrontación ante un nuevo escenario político y su integración en un nuevo sistemas de mediación de intereses en formación. La figura 12 muestra algunos ejemplos de los repertorios de acción en la ciudad:

Figura 12. Ejemplos de los repertorios de acción en la ciudad



Cada una de las estrategias tiene a su vez diferenciaciones internas en las modalidades de acción, excepto la radicalización. La estrategia de institucionalización encierra el establecimiento de fronteras y regulaciones a las acciones de organizaciones y redes sociales, e implica una moderación de las conductas de confrontación. Se pueden identificar tres tipos de estrategias de institucionalización utilizadas por las organizaciones sociales ambientales: una, el uso de herramientas judiciales para la defensa de derechos colectivos, que ha cumplido la función de presión sobre las entidades distritales y constituye un poder indirecto en manos del movimiento mediante la judicialización de los conflictos que obliga a las autoridades a pronunciarse y actuar según las sentencias; otra, la participación en los procesos de elaboración de política pública y en el dialogo sobre acciones e implementación de las mismas estableciéndose una lógica de carácter deliberativo. En esta segunda vía las organizaciones se han integrado en algunos de los escenarios institucionales de participación ganando poder de negociación y reconocimiento. Las estrategias de institucionalización más relevantes en este campo han sido: a) la participación activa en la formulación de tres políticas públicas, la de ruralidad, la de humedales y la de educación ambiental; b) la participación en los concejos de cuenca de Fucha, Salitre y Tunjuelo para elaborar en forma colectiva los Planes de Ordenamiento y Manejo de las cuencas hidrográficas (POMCA); c) la participación activa en los consejos ambientales locales (CAL), los consejos locales de educación ambiental (CLEA) y el comité distrital de humedales; d) la participación en los planes de manejo ambiental para los humedales; y e) la activación y movilización de los comités ambientales escolares. Una tercera estrategia de institucionalización es el apoyo a partidos y/o grupos políticos y la presión sobre estos para obtener normas favorables. La historia de las organizaciones sociales ambientales ha estado marcada por acciones de lobby a favor de los ecosistemas y por el apoyo a sectores políticos en elecciones de concejales y ediles.

La estrategia de comercialización que se ha desarrollado predominantemente en la ciudad es la vía reformadora de nueva gerencia pública en la que se traslada a Ongs, y organizaciones comunitarias la administración de servicios o el cuidado de los bienes públicos. Este tipo de comercialización se puede evidenciar claramente en las nuevas modalidades de gestión de los humedales impulsada por la EAAB, en la que se contrata a las organizaciones sociales para hacerse cargo de la administración de estos ecosistemas. En 2009 la EAAB suscribió 5 convenios por valor de 1.600 millones de

pesos en los humedales de Córdoba, Jaboque, Juan Amarillo, La Conejera, La Vaca sector norte, El Burro y Techo. La Fundación Alma, la Junta de Acción Comunal del barrio Alhambra, la Fundación Humedal La Conejera y ADESSA fueron algunas de las organizaciones sociales que estuvieron a cargo de tales administraciones. Los convenios establecen que las organizaciones deben cumplir 4 funciones principales: vigilancia, (registro de visitantes y controles periódicos con la Policía), mantenimiento (recolección de basuras y escombros, extracción de maleza acuática, poda y mantenimiento de árboles, control de retamo y arreglo de cerramientos), gestión social (educación a comunidades, recorridos, jornadas comunitarias, solución coordinada a problemáticas y fomento a la participación ciudadana )y monitoreo (conteos de avifauna, de cobertura vegetal acuática e hidrológico) (Convenio 026/2009 EAAB).

Otra vía de la estrategia de comercialización que ha sido utilizada en menor medida por las organizaciones sociales ambientales, pero que ha demostrado efectividad y ha sido innovadora es la de autogestión que emerge como iniciativa de algunas asociaciones de la sociedad civil para el manejo de los ecosistemas y la provisión de servicios públicos. Los dos casos de esta modalidad de administración de bienes y servicios públicos son: la autogestión del humedal la Conejera por parte de la Fundación Humedal la Conejera y la autoorganización para la prestación de servicios públicos por parte de la organización Torca Guaymaral. En el primer caso, la comunidad se organizó en un comité ecológico y luego como Fundación diseñando un proyecto de defensa del humedal con los siguientes objetivos: control del relleno, delimitación, procesos de concertación con propietarios aledaños, control de vertimiento de aguas residuales, recuperación forestal, recuperación del hábitat de las especies residentes en el humedal, investigación y educación y apoyo a la organización de la comunidad de otros humedales<sup>31</sup>. Finalmente, hay que señalar que en el distrito no se ha adoptado la vía privatizadora que entrega a los privados los derechos de propiedad y la responsabilidad de administrar mediante mecanismos de mercado los bienes públicos ambientales.

La estrategia de formación se ha desarrollado mediante dos vías: una que se ha orientado hacia la educación ambiental y otra hacia el desarrollo de acciones de carácter simbólico buscando fortalecer el sentido de pertenencia de la comunidad con el

---

<sup>31</sup> Ponencia Germán Galindo. Evento política distrital de humedales realizado el Martes 15 de Junio de 2010

territorio mediante el reconocimiento del mismo y ampliar la atención del público. En materia de educación ambiental se encuentran: por un lado, las dinámicas de formación que se impulsan mediante mesas, talleres, seminarios en el seno de las organizaciones y redes sociales con el fin de capacitar a las bases y promover nuevos liderazgos; y por otro lado, la implementación de campañas de educación ambiental en espacios públicos como los Comités Ambientales Escolares. Una experiencia en esta vía es la impulsada por la Corporación Ambiental SIE que adelantó en la localidad de Tunjuelito el proceso “escuela cuenca” desarrollado mediante 3 talleres: el primero referido al análisis de los conflictos socio ambientales de la Cuenca del Río Tunjuelo con el fin de generar conciencia sobre la problemática; el segundo centrado en el rescate de la identidad ancestral y la cultura del no daño buscando transformar así sus comportamientos en relación a su entorno, generando prácticas de convivencia; y el tercero a la realización de agendas ambientales escolares en las que se enfatiza en la importancia de los recursos naturales. Este ejercicio se desarrolló en 30 colegios de la localidad y en 15 colegios de las restantes localidades de la cuenca del río Tunjuelo. Estos centros educativos se seleccionaron por su cercanía a un escenario de gran valor ecosistémico para la cuenca o por el grado de vulnerabilidad social y/o ecológica del escenario<sup>32</sup>.

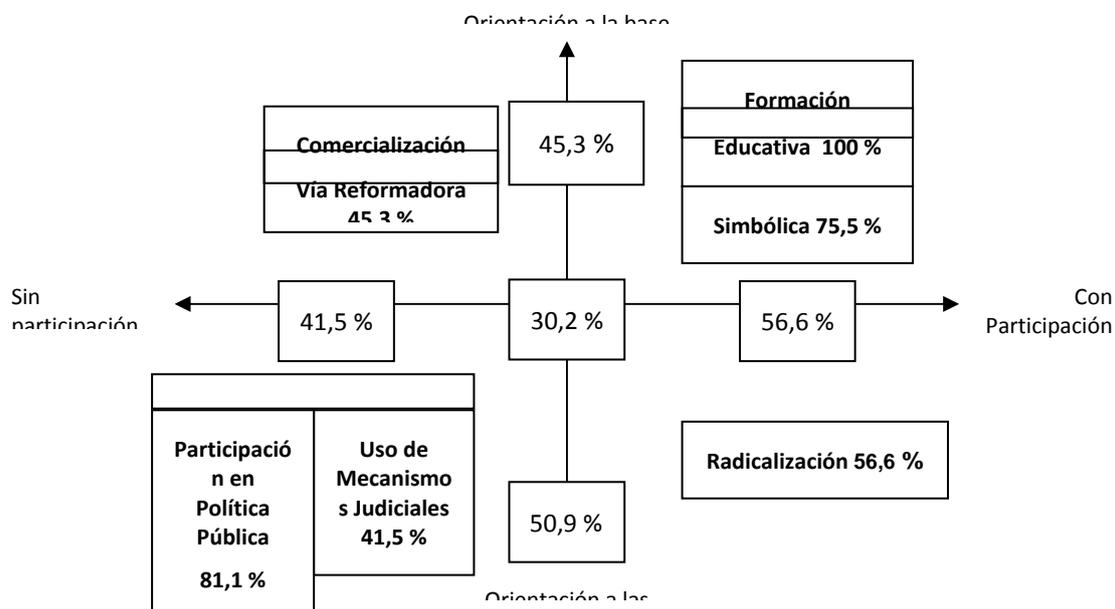
La encuesta mostró que el movimiento ambiental en Bogotá ha transformado sus repertorios de acción, superando la política de la confrontación que suele limitarse exclusivamente al uso de acciones radicales o de acciones judiciales. Las organizaciones y redes sociales ambientales han desarrollado un esquema diversificado de repertorios que incluye los cuatro tipos de repertorios (radicalización, institucionalización, formación y comercialización) y se convierte en una condición necesaria aunque no suficiente para la durabilidad del movimiento. La figura 13 muestra el porcentaje de organizaciones que utilizan cada uno de los repertorios: el 100% utiliza la estrategia de formación educativa y el 75% la simbólica; el 81% participa en espacios institucionales de debate y/o implementación de políticas públicas, y el 45 utiliza instrumentos jurídicos de defensa de derechos colectivos; el 56% apela a estrategias de radicalización y, finalmente, el 45% utiliza la estrategia de comercialización por la vía de reforma a la gestión pública. Las organizaciones no han

---

<sup>32</sup> <http://elcampanazo.wordpress.com>

acogido la estrategia de comercialización por la vía de la privatización y se identificaron dos casos de autogestión.

Figura 13. Porcentaje de organizaciones que hacen uso de los repertorios de acción.



### 3.2.5.2. Oportunidades y dilemas de los repertorios de acción.

Esta transformación de repertorios de acción en un contexto de oportunidad política ambiguo y de debilidad de la institucionalidad estatal ambiental como en el distrito aunque ha generado oportunidades para las organizaciones sociales y redes, enfrenta fuertes dilemas. Algunos de estos son los siguientes: a) el desarrollo de la comercialización por la vía de innovar nuevos esquemas de gestión y administración de las áreas protegidas con la comunidad, plantea el riesgo de la disolución o fragmentación del movimiento; b) el uso de instrumentos jurídicos de defensa de derechos colectivos no siempre da buenos frutos, y por el contrario puede generar efectos perversos; c) el desarrollo de la institucionalización mediante participación en espacios estatales no siempre logra que las demandas sean escuchadas, generando con ello pérdida de la confianza y desgaste organizacional.

### 3.3 Aportes del movimiento social a la gobernanza ambiental.

Los movimientos sociales han desarrollado dos ámbitos fuertes de influencia en la gobernanza ambiental: el primero, relacionado con el liderazgo en la construcción de arreglos institucionales locales para definir lógicas alternativas en la relación sociedad-medio ambiente, que compiten con el predominio del desarrollismo y productivismo

centrado en el crecimiento económico, y que están en capacidad de enfrentar no solo los dilemas de acción colectiva sino generar inclusión social; el segundo, relacionado con la construcción de las bases organizativas y los referentes ideológicos del movimiento social ambiental, la formación de ciudadanía en los territorios con un fuerte sentido de pertenecía y un fuerte compromiso con la defensa de los recursos naturales, y por último, la generación de un reconocimiento externo favorable a sus proyectos alternativos de conservación.

Los movimientos sociales han aportado al proceso de construcción de la gobernanza ambiental en la ciudad de Bogotá, mediante la participación y el impulso de la construcción de arreglos institucionales locales, retomando los principios de diseño institucional, planteados por Ostrom (2000), es posible realizar una clasificación de los aportes en los siguientes sentidos: a) la definición de límites; b) la definición de reglas de apropiación y uso del recurso; c) la participación en espacios de elección colectiva; d) el desarrollo de acciones de monitoreo y vigilancia; e) la creación de instancias para la resolución de conflictos; y f) la descentralización del sistema y la construcción de iniciativas de carácter policéntrico.

### **3.3.1 Definición de límites: el movimiento social como agentes del reconocimiento de los ecosistemas.**

En cuanto al primer principio, el movimiento social ha utilizado las herramientas que ofrece la normatividad nacional para impulsar el proceso de reconocimiento de los ecosistemas, su delimitación y la importancia de su conservación bien apoyándose en relaciones políticas, acciones autogestionadas para la protección de los recursos naturales o por medio de acciones judiciales. Un claro ejemplo de estas acciones y la influencia de los actores sociales es el caso de la declaración de 13 humedales del distrito como áreas protegidas. Estos ecosistemas eran abundantes en la ciudad, pero la acción continuada de invasión y desecamiento, a pesar de la prohibición de estas acciones a nivel nacional, llevó a que en la actualidad solo se conserve un 1% de estas áreas. La acción de lobby y de movilización de las organizaciones de la red de humedales llevó a que se aprobara el acuerdo 19 de 1994 en el consejo distrital norma con la cual se reconoció la importancia de estos ecosistemas y se generaron incentivos para efectuar el proceso de demarcación de estos 13 cuerpos de agua. Otro importante ejemplo de la importancia de la movilización ciudadana se da en el caso de los cerros orientales de la ciudad. En general se aprecia que la movilización y acción colectiva ha operado como un factor crucial a favor del reconocimiento de los territorios ambientales como espacios importantes para el desarrollo de la ciudad y la calidad de vida de los habitantes. Esta nueva visión territorial ha roto con las lógicas de delimitación político-

institucional y por el contrario plantea una nueva definición a partir de características ecosistémicas, de conectividad ecológica y de construcción social.

### **3.3.2. La definición de las reglas de apropiación: una nueva visión del ambiente como proyecto territorial y social.**

Tal vez el espacio en el que el movimiento social ambiental plantea uno de los principales aportes está en la construcción de nuevas reglas de apropiación y visiones sobre la relación sociedad-Estado que superan el dualismo del uso indiscriminado o la prohibición tajante del uso por medio de instrumentos normativos, como únicas alternativas. En los escenarios locales y territoriales se pueden presentar cuatro tipos de racionalidad y discursos frente a las prácticas de conservación (Maldonado 2004): a) las visiones románticas de “retorno a la naturaleza” que plantea que la naturaleza requiere un equilibrio estático e ideal que se debe respetar o restablecer. Estas visiones son una de las reivindicaciones personales más sentidas que nacen en el contexto urbano y tecnificado contemporáneo caracterizado por crisis ambientales profundas; b) las visiones científicas, en particular de la ecología que rompe con el enfoque romántico de naturaleza al introducir las nociones de ecosistemas y de biosfera, y al referirse a un sistema global constituido por componentes naturales (físicos, botánicos, microbianos) y sociales. La ecología rescata la existencia de un conocimiento global capaz de articular competencias especializadas, y plantea la necesidad de revivir “el dialogo y la confrontación entre los seres humanos y la naturaleza, y permitir las intervenciones mutuamente provechosas entre unas y otras” (Maldonado 2004: 11); c) las visiones político-jurídicas que ven en la definición normativa de las reglas de juego para los propietarios de tierra, los ocupantes y para todos los agentes que intervienen en los procesos, una solución fácil que relega la responsabilidad en instrumentos administrativos y dependen de estos para su eficacia. Finalmente, una cuarta visión es d) la que integra la dimensión humana en los procesos de conservación y manejo de los ecosistemas urbanos. Es en esta última línea en la que las organizaciones y redes sociales se basan para la elaboración de sus proyectos y objetivos a la vez que frente a la relación con la administración distrital. La propuesta de los movimientos es una “construcción del territorio plural, como espacio, hábitat, hogar y expresión de la historia, pensamiento, cultura y adaptación de la sociedad” (Andrade, Mesa, Ramírez y Remolina 2008:3) que busca no sólo realizar acciones para la conservación y

recuperación de ecosistemas sino también la generación de apropiación y de oportunidades para los pobladores.

Un claro ejemplo de esta nueva perspectiva se hace evidente en las propuestas sociales de definición del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales –POMCO-, las cuales parten del reconocimiento de los pobladores, en oposición a la segregación arbitraria que ha ocurrido, por medio de la posibilidad del desarrollo de ecobarrios, el reconocimiento de los productores agrícolas y el establecimiento de proyectos agroecológicos, entre otras.

### **3.3.3. Arreglos de elección colectiva: nuevos procesos de definición participativa de políticas y planes y el rol de la acción colectiva en la inclusión.**

La participación de las redes y organizaciones sociales en la elaboración de políticas y planes de ordenamiento y en general de nuevos arreglos institucionales para el manejo y conservación de los ecosistemas. Además de la apertura de oportunidades políticas y la construcción de relaciones de confianza e inclusión ciudadana en las decisiones ambientales, la movilización y el uso de mecanismos judiciales ha sido un factor clave en la construcción de espacios participativos de elección colectiva.

En esta línea es importante destacar los procesos de participación ciudadana que se han dado en torno a las políticas de ruralidad y humedales, además de la de educación ambiental. Estas políticas fueron construidas con la participación de las organizaciones y redes sociales y han implicado nuevas oportunidades para la gestión de los ecosistemas. Sin embargo, estos procesos no han ocurrido sólo a partir de las acciones de la administración distrital. En la cuenca del río Fucha se hizo necesaria la movilización de la ciudadanía y la acción simbólica de declarar la cuenca en ordenamiento desde la sociedad civil para que se diera inicio a dicho proceso de un modo participativo. De modo similar, en la cuenca del río salitre, donde la comunidad ha denunciado la escasa voluntad de la administración distrital para garantizar la participación de las organizaciones sociales en el consejo de cuenca que se debe abrir para llevar a cabo el proceso de ordenación<sup>33</sup>, el recurso de estas a la normatividad ambiental nacional les ha permitido su reconocimiento como actores clave a ser

---

<sup>33</sup> <http://riosalitre.wordpress.com/pomca/>

tomados en cuenta. Es bastante lo que se ha avanzado en el establecimiento de arreglos de elección colectiva y el papel del movimiento ha sido crucial para asegurar su espacio y participación.

#### **3.3.4. Monitoreo y sanciones: las organizaciones y redes sociales como protectores de los ecosistemas.**

A pesar de esfuerzos de las administraciones distritales para la construcción de sistemas de monitoreo y sanción de las acciones que causan la degradación de los ecosistemas, el escaso posicionamiento de la autoridad ambiental y la debilidad de los entes de control ha llevado a que los logros aún sean escasos. De hecho, a lo largo del periodo de estudio se identificaron acciones de la administración que, debido a visiones urbanistas, generaron efectos negativos sobre los ecosistemas. En este contexto las organizaciones y redes sociales han aportado a la gobernanza ambiental principalmente por medio de cuatro prácticas de protección de los ecosistemas distritales: a) acciones de radicalización como bloqueos y sentadas como mecanismo para evitar acciones inadecuadas sobre los ecosistemas así como para denunciar acciones permitidas pero que no cumplían con la normatividad a cabalidad, como en el caso de la minera en la cuenca del río Tunjuelo; b) iniciativas autogestionadas de monitoreo y vigilancia, estas acciones se identifican en los diversos territorios ambientales principalmente asociadas a procesos de formación y educación ambiental, en los cuales se realizan recorridos periódicos por los ecosistemas; c) las organizaciones sociales han logrado el apoyo de las instituciones distritales para el cercamiento de ecosistemas de humedal evitando así que estos se conviertan en sitios de disposición de escombros y basuras, así como su invasión<sup>34</sup>; d) las organizaciones han interpuesto diferentes instrumentos judiciales para garantizar que no se desarrollen acciones invasivas sobre los ecosistemas. Un ejemplo claro de esto está en las acciones populares interpuestas en Fucha para evitar la construcción de ciclo vías, proyecto que involucraba la tala de miles de árboles en la cuenca. Sin embargo, los resultados son en el mejor de los escenarios mixtos.

#### **3.3.5. Mecanismos de resolución de conflictos**

Los actores sociales y públicos envueltos en la gobernanza ambiental en la ciudad han intentado a lo largo del periodo de estudio construir relaciones de confianza que armonicen sus intereses y eviten los conflictos en torno a las decisiones ambientales. Sin embargo, en este aspecto se encuentra que los mecanismos inexistentes en muchos casos carecen de capacidad vinculante y efectividad. En este aspecto es importante

---

<sup>34</sup> Evento política distrital de humedales realizado el Martes 15 de Junio de 2010

recordar que la ampliación de espacios de participación en temas ambientales a nivel distrital a tenido resultados mixtos y en muchos casos el exceso de espacios acarrea costos a las organizaciones y líderes ambientales que conllevan a frustraciones y a un desgaste en la acción colectiva.

Un ejemplo de esta situación se hace evidente en el comité de humedales del distrito capital. Este espacio de resolución de conflictos fue un gran logro de las organizaciones ambientales en el sentido de permitirles un espacio de deliberación e inclusión continuo en las decisiones y acciones a ejecutar en estos ecosistemas. Sin embargo, en la práctica el mecanismo ha demostrado que no es suficiente para la resolución de los conflictos y la armonización de las decisiones, por lo que muchos líderes ambientales plantean que se deben realizar reformas para mejorar la capacidad de este espacio para evitar el recurrir a acciones judiciales para garantizar la conservación<sup>35</sup>. Si bien este es un caso emblemático, la percepción de los diferentes actores sociales es que si no se da voluntad política para el dialogo y la deliberación solo quedaran los estrados judiciales para la resolución de conflictos a pesar de los altos costos que estos acarrear para todos los involucrados<sup>36</sup>.

### **3.3.6. Descentralización y policentrismo del sistema: la perspectiva territorial como una herramienta para romper las lógicas administrativas.**

El movimiento ambiental ha impulsado una aproximación a la gestión ambiental desde los territorios ambientales y no desde las divisiones político-administrativas, en este sentido han impulsado la confluencia de esfuerzos, anteriormente fragmentados, para la conservación y el manejo de los ecosistemas. Ejemplo de esto es la configuración de redes territoriales y espacios públicos no estatales de definición de las acciones del movimiento social y la institucionalización de esta visión en el distrito. En este sentido la normatividad nacional ha facilitado esta nueva lógica desde la definición de los POMCA como instrumentos de ordenamiento que priman sobre otros modelos de ordenamiento que no parten del referente ambiental sino desde lógicas de desarrollo urbano y crecimiento económico.

Sin embargo, la visión de las organizaciones y redes sociales no debe comprenderse como limitada por esta definición, estos actores parten de una visión en la que los ecosistemas no están fragmentados y por tanto las acciones sobre unos tendrán necesariamente efectos sobre los otros. Esta forma de entender las relaciones socio-ambientales ha llevado al surgimiento de incitativas interterritoriales que se dan bien por

---

<sup>35</sup> Evento política distrital de humedales realizado el Martes 15 de Junio de 2010

<sup>36</sup> Evento Trayectoria del ambientalismo social en Bogotá realizado el 27 de agosto de 2010.

medio de organizaciones que desarrollan indistintamente acciones sobre diversos ecosistemas o bien como procesos de asociación y apertura de espacios de deliberación sobre las relaciones ecosistémicas para el planteamiento de acciones conjuntas, como la Red Ambiental Popular de Territorios que asocia organizaciones de la cuenca del río Fucha y los cerros orientales, entre otras.

### **3.3.7. Nueva forma de hacer política e impulsar procesos de apropiación territorial y formación ciudadana.**

Finalmente, un último aporte del movimiento social a la construcción de la gobernanza ambiental hace referencia a las dinámicas de profundización democrática que han impulsado las organizaciones y redes sociales por medio de: en primer lugar, la conformación de estructuras estables de movilización y deliberación, que amplían las oportunidades de la sociedad en general de participar en la gobernanza ambiental a la vez que contribuyen a la formación de nuevas formas de hacer política que asocian elementos de confrontación y defensa derechos con participación y deliberación en espacios institucionales para la definición e impulso a la construcción de intereses generales capaces de contrarrestar el particularismo; en segundo lugar, procesos de formación de la ciudadanía, que buscan la construcción tanto de un sujeto colectivo con capacidad de agencia, como de un nuevo sentido de pertenencia y apropiación de las problemáticas socio-ambientales; en tercer lugar, impulsar la divulgación y acceso a la información pública, puesto que las organizaciones y redes sociales han desarrollado procesos de formación y divulgación que permiten a los ciudadanos no sólo acceder a la información sobre los temas ambientales, sino comprenderla y poder construir posiciones informadas para su participación; y finalmente, en cuarto lugar, la generación de nuevos espacios para la inclusión y cohesión social, este proceso aunque no es exclusivo de las redes juveniles si encuentra en ellas su mejor expresión, puesto que la formación de los jóvenes en las temáticas ambientales y su incorporación en organizaciones y redes sociales, les permite la formación de proyectos de vida y lasos sociales que los alejan de la ilegalidad y la violencia brindándoles oportunidades para su desarrollo personal.

#### 4. Bibliografía

Andrade, Germán I. 2003. Los Humedales de Bogotá y la Convención Ramsar. Oportunidades para la gestión del patrimonio natural de la ciudad. Serie Documentos Técnicos (en línea [www.fundacionhumedales.org](http://www.fundacionhumedales.org)) Numero 1. Fundación Humedales. Bogotá, Colombia.

Andrade, Germán. Mesa, Claudia. Ramírez, Andrés, Remolina, Fernando. “Estructura ecológica principal y áreas protegidas de Bogotá. Oportunidad de integración de políticas para la construcción y el ordenamiento del territorio de la ciudad región”. Foro Nacional Ambiental. Documento de políticas públicas 25. Bogotá. 2008.

Arnaut, Alberto., “Movimientos sociales e identidad: el caso de los movimientos en Xoxocotla, Morelos”, en: *Revista Cultura y representaciones sociales*, Año 4, Num 8, Marzo 2010.

Barriga Milka, Campos José Joaquín, Olga Marta Corrales, Prins Cornelis., “Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos”. *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE*, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente, Turrialba, Costa Rica, 2007

Bebbington Anthony., “La glocalización de la gobernanza ambiental: relaciones de escala en los movimientos sociales ambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Peru y el Ecuador”, Universidad de Manchester, *Escuela de Medio Ambiente y desarrollo*, Centro Peruano de Estudios sociales, Oxfam America-America del Sur, 2006.

Castells, Manuel., *La era de la información. El poder de la identidad*, Segunda edición, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 265-333.

Contraloría de Santafé de Bogotá. Evaluación de la gestión ambiental y estado de los recursos naturales en Santafé de Bogotá D.C. 1996 – 1997.

Contraloría de Bogotá “Control social ambiental en Bogotá D.C”, 2006.

Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. 2007.

Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial a la gestión ambiental desarrollada por la administración distrital en los parques ecológicos distritales de humedal. 2007.

Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá D.C. 2008.

Contraloría de Santafé de Bogotá. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Modalidad especial transversal al manejo, control, Seguimiento y protección de los parques ecológicos de Humedal de la zona norte de Bogotá D.C. 2010.

Evans, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia. 2007.

García Diego, Garzón Andrea Johanna, Garzón Jorge y Fonnegra Bibiana., El rol de los jóvenes de la cuenca del Rio Tunjuelo en la defensa del agua y su territorio como un sur sin más daño. Sistematización de la experiencia Corporación Ambiental SIE, Bogotá, GTZ, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.

Kriesi, Hans. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”, en: Dough McAdam. John D. McCarthy, y Mayer N Zald (Edi), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, 1999.

Londoño, Beatriz. Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Consultoría Ambiental Colectiva. 1998.

Londoño, Beatriz. “Las Organizaciones no gubernamentales ambientales colombianas y su ejercicio de las herramientas de participación institucionalizada”, en: Rodriguez, Becerra Manuel, *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, Fescol, Cerec, 2008.

Maldonado, M ¿Son posibles las áreas protegidas alrededor de las grandes ciudades? A propósito de los cerros orientales de Bogotá. 2004. En:

[http://www.territorioysuelo.org/aa/img\\_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/MMM\\_\\_REAS\\_PROTEGIDAS\\_Y\\_L\\_GICAS\\_URBANAS.pdf](http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/MMM__REAS_PROTEGIDAS_Y_L_GICAS_URBANAS.pdf)

Mance, Henry., “La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano”, en: Rodríguez, Becerra Manuel, *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, Fescol, Cerec, 2008.

McAdam Doug, McCarthy John y Zald Mayer., “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en: McAdam Doug, McCarthy John y Zald Mayer (eds) , *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Editorial Istmo, 1999.

McAdam Doug, Sidney Tarrow, Charles Tilly. *Dinámica de la contienda política*. Editorial Hacer, 2005.

Mesa Ambiental de Cerros Orientales. Territorios Populares, Ambiente y Hábitat. Propuestas de Política Pública desde los Cerros Orientales de Bogotá. Mesa Ambiental de los Cerros Orientales. 2008.

North, Douglass., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Editorial, Fondo de Cultura económica, 1993.

Ostrom, Elionor., *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.

Ostrom, Elionor. *A diagnostic approach for going beyond panaceas*. Proceedings of the National Academy of Sciences. 104. 39. 15181 - 15187. 2007. En [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0702288104](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0702288104).

Piñeiro Diego E., “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural, Documento borrador, Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Uruguay, 2004.

Salinas, Yamile. *Institucionalidad Ambiental del Distrito Capital*. Foro Nacional Ambiental. Documento de políticas públicas 20. Bogotá. 2007.

Tarrow, Sidney., *“Estado y Oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales”*, en: Dough McAdam. John D. McCarthy, y Mayer N Zald (Edi), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, 1999.

Tarrow, Sidney., *El Poder en Movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 2004.

Zald Mayer., *“Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos”*, en: Dough McAdam. John D. McCarthy, y Mayer N Zald (Edi), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, 1999.

Normatividad del Nivel Nacional

Constitución Política de Colombia. 1991.

Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994

Ley 99 de 1993

Decreto Ley 1421 de 1993

Decreto Ley 165 de 1994

Decreto Ley 357 de 1997

Decreto Ley 388 de 1997

Decreto Ley 1729 de 2002

Normatividad del Nivel Distrital

Acuerdo 31 de 1992

Decreto 697 de 1993

Decreto 797 de 1993

Decreto 322 de 1994

Decreto 295 de 1995

Decreto 673 de 1995

Acuerdo 19 de 1996

Decreto 994 de 1997

Decreto 786 de 1999

Decreto 826 de 1999

Decreto 619 de 2000

Decreto 308 de 2001

Decreto 61 de 2003

Decreto 329 de 2003

Decreto 330 de 2003

Decreto 354 de 2003

Decreto 355 de 2003

Decreto 469 de 2003

Decreto 190 DE 2004

Decreto 194 de 2004,

Decreto 336 de 2005,

Acuerdo 166 DE 2005

Decreto 088 de 2006

Decreto 107 de 2006

Decreto 347 de 2006

Acuerdo 257 de 2006

Decreto 561 de 2006

Decreto 562 de 2006

Acuerdo 248 de 2006

Decreto 617 de 2007

Decreto 624 de 2007

Decreto 456 de 2008

Decreto 462 de 2008

Decreto 109 de 2009

Decreto 110 de 2009

Resoluciones

Resolución 2473 de 2005 Comisión conjunta para la ordenación del río Tujuelo

Resolución 2618 de 2006 Departamento Administrativo de Medio Ambiente

Resolución 3194 de 2006 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Resolución 3181 de 2007 Secretaría Distrital de Ambiente.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)