

Escenarios de coordinación interinstitucional local en la UPR Tunjuelo

Herramientas para el Manejo del Paisaje del suelo rural del Distrito Capital. Secretaria Distrital de Ambiente de Bogotá D.C Instituto Alexander von Humboldt Convenio Número 00014 SDA Convenio Número 188 IAvH

María Carolina Mesa Ramírez



Introducción

El esquema de planeación del paisaje rural para la conservación contempla como su fase inicial la identificación de las dinámicas institucionales existentes en el contexto en el que se diseñarán e implementarán las HMP, debido a que se reconoce como parte importante del proceso a las comunidades locales, su dinámica socioeconómica y cultural como componentes integrales de los paisajes.¹

La gestión ambiental del distrito capital se realiza a través es un sistema complejo de actores institucionales y sociales, instituciones públicas y privadas, espacios locales, así como instrumentos de planeación y política correspondientes tanto al ámbito urbano como rural del distrito.

En el nivel local existen dinámicas interinstitucionales particulares debido a las realidades propias de cada localidad, por lo que la implementación de cualquier acción o intervención ambiental debe partir de la identificación de los escenarios locales de la gestión ambiental. En las áreas rurales donde existe un componente importante de biodiversidad y recursos naturales, estos escenarios serán claves para las estrategias de conservación, pero también serán más complejos.

Coordinar la acción de las diferentes instituciones que concurren en un mismo contexto y en torno a problemáticas similares, implica la construcción de sistemas que permitan articular las funciones y coordinar los objetivos de los diferentes actores.

¹ Herramientas de manejo para la conservación de biodiversidad en paisajes rurales. Fabio H. Lozano-Zambrano editor. Instituto Alexander von Humboldt, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. 2009

El Sistema Ambiental del Distrito Capital

Antes de revisar la dinámica local es importante tener presente el sistema ambiental del distrito, que es precisamente una estrategia de coordinación interinstitucional entre las instituciones del distrito en relación al tema ambiental el cual resulta transversal a la gestión de la administración distrital.

Tabla 1. Instituciones del sistema ambiental distrital

INSTITUCIONES	Entidades encargadas de dirigir, planificar, normatizar o controlar la gestión ambiental del Distrito Capital	Entidades con responsabilidad de cuidar la cobertura vegetal de la ciudad y de educar, promover, divulgar, capacitar y organizar a la comunidad	Entidades que adelantan proyectos de desarrollo
SDA	X	X	X
Secretaría Distrital de Gobierno	X		
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR	X	X	
Departamento Administrativo de Planeación Distrital	X		
Secretaría Distrital de Salud	X		
Secretaría de Obras Públicas	X		X
Instituto de Desarrollo Urbano	X		X
Secretaría de Tránsito y Transporte	X		X
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	X	X	X
Instituto Distrital de Recreación y Deporte		X	
Jardín Botánico		X	

Secretaría de Educación		X	
Universidad Distrital Francisco José de Caldas		X	
Departamento Administrativo de Acción Comunal		X	
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá		X	X
Metrovivienda		X	X
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá			X
Transmilenio			X
Dirección de Prevención y Atención de Emergencias			X

Fuente: Diagnóstico POMCA. Caracterización de los actores de la cuenca del Tunjuelo. SDA. 2007.

Elementos de los escenarios de coordinación interinstitucional

Los escenarios de acción y coordinación de la gestión ambiental cuentan con determinados elementos que es necesario dilucidar antes de realizar una aproximación a los mismos.

Actores institucionales: son las instituciones del distrito presentes en lo local y que tienen competencias ambientales directas o indirectas dentro de sus funciones.

Actores sociales: son las organizaciones formadas por ciudadanos y ciudadanas habitantes de la zona que se encuentran insertas en el marco de las estrategias de participación local en temas ambientales y de desarrollo rural.

Actores económicos: son los grupos económicos o empresas privadas que desarrollan actividades económicas en la zona cuyos efectos causan impactos ambientales.

Autoridades ambientales: son las instituciones distritales que actúan como máxima autoridad en materia de disposiciones ambientales.

Espacios de coordinación y participación: son los espacios creados para la participación ciudadana en temas ambientales y para la coordinación de las instituciones con las organizaciones sociales de la zona.

En el nivel local, es la administración local quien debe liderar la gestión ambiental siguiendo los lineamientos generales que establecen las políticas rectoras del nivel nacional y distrital. El gobierno local debe tener en cuenta en lo distrital el Plan de Gestión Ambiental - PGA de la Secretaría de Ambiente, el Plan de Desarrollo Distrital y Local y las políticas ambientales distritales como son las de ruralidad, humedales, educación ambiental.

Espacios de participación

El desarrollo de la gestión ambiental requiere de la participación ciudadana en todos los niveles, para lo cual se debe contar con canales y sistemas adecuados, lo que se viene adelantando por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, a través la oficina de Educación y participación ciudadana, creada en el año 2003 y encargada de implementar de la Política Nacional de Educación Ambiental, de donde se desprende el programa de promotores ambientales.

La SDA en calidad de autoridad ambiental, ha establecido ciertos lineamientos para la participación en temas de gestión ambiental. Entre las instancias de participación abiertas a la comunidad y que cuentan con capacidad de decisión, se encuentran:

Los **Sistemas de Gestión Ambiental Local SIGAL**, que integran la participación de las distintas instancias existentes (Mesas Ambientales, Consejos Locales, CAL, JAC, etc.), articulando los espacios para fortalecer la participación ciudadana.

Estas son sus principales funciones de acuerdo con las directrices de la SDA:

1. Generar Procesos Territoriales Socio-Ambientales que faciliten la participación y la articulación ambiental Local, Distrital, Regional en el contexto del Sistema Nacional Ambiental, creado por la Ley 99 de 1993.
2. Elaborar la Propuesta Presupuestal Ambiental Anual de la Localidad, teniendo como referente la integralidad ecosistémica que conforman los territorios ambientales del Distrito Capital, en el contexto de ciudad – región, para efectos de la inversión, de acuerdo con los planes de Ordenación de la Cuenca, de los Ecosistemas Comunes, de Ordenamiento Territorial, de Desarrollo Distrital y local y de Gestión Ambiental.

2. Contribuir en la Construcción, Ejecución y Seguimiento de los proyectos contenidos en el Plan Ambiental Local y en las Agendas Ambientales.
3. Diseñar planes, propuestas y proyectos ambientales Locales y Territoriales con el concepto técnico de viabilidad y sostenibilidad del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA -, para su consideración.
4. Fomentar y apoyar el Comité Local de Educación Ambiental con el fin de generar una conciencia y cultura ambiental y el conocimiento por parte de la comunidad de sus deberes y derechos respecto de su entorno natural y su responsabilidad social.
5. Coordinar, programar, apoyar y ejecutar acciones de recuperación y protección ambiental en la localidad con la participación de la ciudadanía activa.
6. Promover y apoyar la creación de asociaciones solidarias de carácter ecológico y ambiental o de carácter cívico y comunitario para ejecutar proyectos ambientales locales, distritales y regionales;
7. Promover proyectos de Acuerdo o Decreto Locales que contribuyan a la preservación, conservación y protección de la estructura ecológica principal, los ecosistemas y el medio ambiente a través de la defensa de los recursos de agua, suelo y aire.
8. Crear, coordinar y administrar un sistema de información como soporte a la gestión ambiental de la localidad y su articulación con el Sistema de Gestión Ambiental Distrital.
9. Motivar la Participación de la Comunidad en la identificación y soluciones de factores de riesgo, deterioro y vulnerabilidad ambiental.²

Los **Sistemas de Gestión Territorial**, los cuales representan un espacio de participación formado por representantes de los SIGAL de las localidades que integran los territorios en los que se desarrollan procesos ambientales determinantes para el desarrollo territorial, lo que implica que la gestión ambiental se extienda más allá de los límites de las respectivas localidades

A continuación se muestran los territorios establecidos para la planeación interlocal:

² REFORMA DECRETO 697 DE 1993 (Octubre de 2006).

Tabla 2. Territorios por localidades según el SIGAT

Territorios	Localidades
Cerros Orientales	Usme, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usaquén
Humedales	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba
Borde Norte	Usaquén, Suba y Engativá
Meso-ciudad	Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda
Fucha	San Cristóbal, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Kennedy, Fontibón, Mártires
Cuenca Tunjuelo	Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal
Páramo y Ruralidad	Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Suba, Bosa
Río Bogotá	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba

Fuente: Diagnóstico POMCA. Caracterización de los actores de la cuenca del Tunjuelo. SDA. 2007.

De otra parte, en la medida en que las ventanas de paisaje rural se encuentran ubicadas en la cuenca del Tunjuelo, es necesario considerar la existencia de los **Consejos de Cuenca**, que según la Guía técnico-científica para la formulación de los POMCA en Colombia, elaborada por el IDEAM, son mesas de concertación donde tienen representación todas las personas o asociaciones con intereses, motivaciones o necesidades en el ámbito de la cuenca.

También se destacan la **Comisiones Ambientales Locales** CAL's, las cuales constituyen espacios de concertación entre distintos actores sociales e institucionales para la protección del medio ambiente. Dentro de sus funciones se destacan la de apoyar la formulación de planes, programas y proyectos contenidos en el Plan de Gestión Ambiental PGA, y el fomento de programas educativos en materia ambiental.

De manera particular encontramos en la localidad de Usme dos espacios de participación local denominados: Comité de Agua y Saneamiento, y la Mesa de Páramos y ruralidad, ambos dedicados fundamentalmente a la defensa y control del recurso hídrico.

Mientras en la localidad de Ciudad Bolívar existe una Mesa del POMCA del Tunjuelo y los siguientes comités:

- Comité Ambiental CAM 18
- Comité participativo comunitario – COPACO

- Comité de educación ambiental CLEA
- Comité quebrada Santa Rita
- Comité quebrada Limas
- Comité quebrada Trompeta
- Comité quebrada Represa
- Comité de Ruralidad

También deben tenerse en cuenta los **Consejos locales de planeación y los Consejos locales gobierno.**

Autoridades ambientales

La SDA y la CAR son las entidades que coordinan el manejo ambiental de las áreas situadas en los límites de sus respectivas jurisdicciones, rural en el caso de la CAR y urbano en el caso de la SDA. Todas sus políticas, acciones y programas en estas áreas deben guardar coherencia.

Actores institucionales

Alcaldías locales, Juntas de Acción Comunal –JAC, Jardín Botánico de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), las ULATA's (SDA).

Actores sociales

En la localidad de Usme se identificaron algunas organizaciones como:

- Alianza Comunitaria Asamblea Sur
- Eclipse
- Agroparque Los soches
- Fundación Ecologica Suasie
- Yewae

Específicamente en la vereda Curubital se encuentra la organización *ASUMA-PAZ - Asociación Comunitaria Campesina de productores y comercializadores del páramo de Sumapaz*:

En la vereda Pasquilla de la localidad de Ciudad Bolívar se pueden mencionar grupos sociales organizados como:

PROALPAC: que reúne productores en el mejoramiento de producción y comercialización lechera.

ASOPROAM Asociación de Productores Ambientales: Vereda Pasquillita, organización que impulsa la producción rural sostenible.

Actores económicos

Se consideran las empresas cuyo impacto ambiental afecta sectores rurales de las localidades. En Ciudad Bolívar están el Parque Minero Industrial, Anafalco, Anfalit, y las Canteras. Y en Usme, la Ladrillera Arquigres y Prisma.

La presión que dichas empresas ejercen sobre los recursos naturales es muy grande, puesto que en su proceso de extracción de materias primas contaminan el recurso hídrico y el aire, y paulatinamente van desplazando y afectando la actividad agrícola.

Los escenarios de participación descritos constituyen instancias institucionales importantes que pueden convertirse en canales a la implementación de las HMP. Es fundamental construir alianzas directas con los representantes de las comunidades en dichos espacios para lograr difundir las propuestas y los primeros avances y resultados, de implementarse las HMP.

Para construir dichas alianzas el IAvH debe comenzar a hacer presencia en la zona para la cual la fase de campo de este proyecto ya constituye un primer paso en esa dirección. De otra parte, se requiere de un acercamiento en campo a tales espacios para conocer sus lógicas de funcionamiento, su grado de influencia en la comunidad y en las organizaciones sociales, su poder decisorio, así como la manera en que se entiende y se desarrolla la participación en dichos escenarios.

Evaluación de la gestión ambiental

En el proceso de construcción de las agendas ambientales de las localidades para el año 2009, se incluyeron los resultados de la evaluación de la gestión ambiental en las localidades, la cual se realizó a través del denominado índice de Gestión Ambiental Local GAL, el cual se había aplicado en el año 2007.

Comparativamente, la gestión local en Ciudad Bolívar obtuvo un puntaje mayor, mientras la localidad de Usme se encuentra en un rango medio-bajo.

Resultado GAL Ciudad Bolívar

Grupo de variables	Máximos valores de Referencia	Calificación en la localidad	Porcentaje con relación a la referencia
Coordinación interna y externa	130	115,29	88.6
1. Coordinación interna	50	46,6	93.1
2. Coordinación externa	80	68,7	85.9
Planeación y ejecución	120	85,71	71.4
3. Planeación ambiental	100	73,9	73.9
4. Ejecución de lo planeado	20	11,9	59.3
Liderazgo y Participación	100	70,29	70.3
5. Liderazgo para mejorar el ambiente local	60	45,9	76.4
6. Promoción de la participación	40	24,4	61.1
Gestión de recursos	70	48,86	69.8
7. Asignación de recursos	70	48,9	69.8
Mejoramiento a la Gestión	50	38,83	77.6
8. Desempeño institucional	30	23,0	76.7
9. Desarrollo humano	10	7,0	70.0
10. Adecuación funcional	10	8,8	88.3
Control Ambiental Policivo	30	28,50	95.0
11. Actividades de control ambiental	25	24,5	98.0
12. Seguimiento a la situación ambiental local	5	4,0	80.0
Suma del puntaje	500	387,5	77.5
Índice GAL: Alta (>400), Mediana (250 a 399) o Baja (<250) Capacidad De Gestión Ambiental Local		MEDIANA	

Fuente: Agenda Ambiental. Localidad 19 Ciudad Bolívar. IDEA Universidad nacional de Colombia, SDA. 2009.

Resultado GAL Usme

Grupo de variables	Valores máximos de Referencia	Calificación en la localidad	% con relación a la referencia
1. Coordinación Interna y Externa			
1. Coordinación interna en la administración interna	50	31,8	63.6%
2. Coordinación externa entre la localidad y otros actores externos	80	65.2	81.5%
2. Planeación y Ejecución			
1. Planeación ambiental	100	50,2	50.2%
2. Ejecución de lo planeado	20	0	0.0%
3. Liderazgo y Participación			
1. Líder para mejorar el ambiente local	60	33,8	56.3%
2. Promoción de la participación	40	15,8	39.5%
4. Gestión de Recursos			
1. Asignación de recursos	70	15.2	21.7%
5. Mejoramiento a la gestión			
1. Desempeño institucional	30	13.4	44.7%
2. Desarrollo humano	10	4,6	46.0%
3. Adecuación funcional	10	7,2	72.0%
6. Control Ambiental Policivo			
1. Actividades de control ambiental	25	21,4	85.6%
2. Actividades de seguimiento a la calidad ambiental	5	3,4	68,0%
Suma del puntaje	500	262	52,4%
Índice GAL: Alta (>400), Mediana (250 a 399) o Baja (<250) Capacidad De Gestión Ambiental Local		MEDIANA	

Fuente: Agenda Ambiental. Localidad 5 Usme. IDEA Universidad nacional de Colombia, SDA. 2009.

En cuanto a la coordinación interna y externa no parece haber fallas visibles en la gestión por cuanto ambas localidades mantienen buenos porcentajes. Entre el 60% y el 80% para el caso de Usme, y más del 80% para el caso de Ciudad Bolívar.

En cambio en el tema de asignación de recursos sí se observan puntajes bajos a la gestión, lo que indica que el tema presupuestal sigue siendo uno de los obstáculos para el desarrollo de las acciones. Se destaca la calificación de 0 que obtuvo Usme en el tema de ejecución de planes, mientras Ciudad Bolívar se ubica sobre un 59 % en esta variable, lo que se considera medio bajo y exige mayores esfuerzos.

Pese a que existen canales de participación importantes, el tema de liderazgo y participación requiere de mayores esfuerzos para articularlo de forma efectiva a la gestión local.

El seguimiento y el control a la calidad ambiental registran con muy buen puntaje para el caso de Ciudad Bolívar (95%), para el caso de Usme se hace mayor énfasis en el control (85%) que en el seguimiento (68%).

Conclusiones

Para establecer con mayor claridad los casos particulares en que algunos componentes o espacios de los escenarios de coordinación interinstitucional impliquen o no amenazas para la implementación de las HMP, es necesario realizar una caracterización más detallada y actualizada de la gestión ambiental, ya que aquí se tomaron fuentes secundarias las cuales poseen un carácter eminentemente general en tanto consideran la localidad en su conjunto.

Sin embargo, las acciones de conservación son claramente definidas como objetivos de la gestión ambiental en lo local, como se pudo apreciar en la revisión de los planes ambientales locales y los planes de desarrollo de las localidades. En esa medida, las propuestas de manejo y conservación a escala predial pueden articularse desde lo más local a los ámbitos de la gestión ambiental de las localidades en su conjunto.

Lo que sí es indispensable asegurar para la etapa de implementación de las HMP, es el apoyo de las organizaciones sociales, sin cuya tutela es difícil abordar a la comunidad con éxito.

De otra parte, se requiere una aproximación en campo para ahondar el tema, lo que se puede recoger por fuentes secundarias es muy general, y desde luego tiene una perspectiva oficial. Es claro que hay un entramado institucional importante alrededor del tema medioambiental en general, y específicamente alrededor del agua, que constituye un recurso objeto de conservación. Lo que también se ha evidenciado son problemas de coordinación de los espacios, de recursos y de participación por parte de la gente que habita estas zonas.

Creo que es fundamental que el mismo proyecto defina que clase de articulación o alianza propondría en dichos espacios, porque hasta el momento no se ha profundizado en esto, el proyecto se queda un poco corto al definir cuál sería su papel en dichos espacios, se ha hablado de una “mesa interinstitucional” que orientaría el papel de los diferentes actores institucionales y sociales en pos de asegurar la sostenibilidad de las HMP, sin embargo, el trabajo con la comunidad, con las organizaciones sociales y con los espacios de coordinación interinstitucional ~~ha sido nulo~~ no se ha desarrollado.