

**NI SORDOS NI MUDOS: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN  
DE LOS HUMEDALES EN BOGOTÁ**

**ERIKA BEATRIZ CUBILLOS QUINTERO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2015**

**NI SORDOS NI MUDOS: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN  
AMBIENTAL DE LOS HUMEDALES EN BOGOTÁ**

**ERIKA BEATRIZ CUBILLOS QUINTERO**

Trabajo de grado para optar al título de politóloga

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**MIGUEL GOMIS BALESTRERI**

Politólogo

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2015**

## **AGRADECIMIENTOS**

“El amor se ha de poner más en las obras que en las palabras”

San Ignacio de Loyola.

A mi abuelita, mi papá, mi mamá y a toda mi familia que con su apoyo y amor me guían y me dan fuerza para dar cada uno de mis pasos y celebran mis logros. A cada una de las personas que hicieron parte de mi formación académica y personal a lo largo de mi paso por la Universidad. A mi director por su paciencia, apoyo incondicional y palabras de ánimo. A las personas que sacaron un tiempo para concederme una entrevista, enseñarme un sinfín sobre la importancia de los humedales y aportar desde su conocimiento y cotidianidad a la materialización de este trabajo de grado. Finalmente a Dios por poner a todas estas personas en mi camino y guiarme en el día a día.

## **TABLA DE CONTENIDO**

INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO 1: DE LOS HUMEDALES A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN ...	14
1. La problemática ambiental .....	14
2. Importancia y problemática ambiental de los humedales.....	15
3. Pregunta y sub-pregunta de investigación .....	19
CAPÍTULO 2. DEL MARCO TEÓRICO AL DISEÑO METOLÓGICO .....	20
1. Estado del arte sobre la participación ciudadana.....	20
2. Marco teórico: la participación efectiva .....	26
3. Diseño metodológico.....	28
3.1. Hipótesis.....	28
3.2. Enfoque metodológico y Process Tracing .....	28
3.3. Variables y metodología .....	29
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y PANORAMA DE LA PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ.....	31
1. La participación ciudadana en Colombia .....	31
2. Política Pública de Participación Incidente (2011) en Bogotá .....	32
3. Participación ciudadana ambiental en Bogotá .....	36
CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN DE LOS HUMEDALES DE BOGOTÁ COMO CASO DE ESTUDIO .....	39
1. Resultados .....	41
2. Impacto .....	43
3. Mecanismos .....	47
CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS. ....	51
1. La participación ciudadana en la gestión de humedales no se da de manera efectiva en tanto la implementación de la PPPI no responde a su formulación..	51
1.1 Causas .....	51
2. La PPPI modificó la lógica de participación de los movimientos sociales en torno a la gestión de humedales en Bogotá. ....	56
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	57
1. Conclusiones.....	58
2. Recomendaciones .....	59
ANEXOS.....	65

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento demográfico que ha sufrido Bogotá en los últimos años y la urbanización acelerada producto de esta, ha afectado de manera significativa los ecosistemas de cerros y humedales de la ciudad. El deterioro ha sido causado principalmente por planificaciones deficientes que no tienen como prioridad la reducción del daño ambiental.

El impacto sobre los humedales se origina principalmente por las construcciones legales -con licencia para construir en perímetros cercanos a los humedales reconocidos por el Distrito- e ilegales, derivadas de la expansión urbanística de la ciudad. Se dan además fenómenos complementarios como los rellenos y la mala disposición de los residuos, teniendo como consecuencia que parte de estos cuerpos de agua se sequen y su parcial desaparición. (Bernal, 2011)

La emergencia ambiental que afecta a estos cuerpos de agua, ha sin embargo ido generando una alarma social entre la ciudadanía, especialmente en los habitantes de las zonas colindantes. La conciencia ambiental combinada con un interés por la conservación de los humedales ha logrado el establecimiento de movimientos ambientalistas centrados en la protección de los diferentes humedales como contrapeso al inevitable desarrollo urbanístico de la ciudad.

Estos movimientos han logrado tener un lugar importante en la discusión sobre los temas de la protección ambiental, al punto que han sido pioneros y promotores de la participación de los ciudadanos del común<sup>1</sup> en los diferentes procesos llevados a cabo desde hace casi 20 años en relación a la administración y gestión de los humedales.

---

<sup>1</sup> Que no necesariamente cuentan con los conocimientos técnicos pero se interesan por la preservación de los humedales

La transformación del modelo de administración de los humedales y la entrada en vigencia de la Política Pública de Participación Incidente (PPPI) cambiaron el paradigma de la gestión de los humedales en Bogotá. Estos ecosistemas pasaron de estar en manos de ONG's, fundaciones, Juntas de Acción Comunal y asociaciones de vecinos, a ser responsabilidad de tres entidades distritales, a saber: la Secretaría Distrital de Ambiente, el Jardín Botánico y la Empresa de Acueducto de Bogotá. Paradójicamente este proceso alejó los grupos y organizaciones asociados a los humedales de los procesos de gestión y administración.

Sin embargo, la entrada en vigencia de la PPPI revirtió la tendencia, dando oportunidades para que la sociedad civil que históricamente había trabajado por los humedales, se sume a la labor de conservación y gestión, participando en los procesos de toma de decisión relacionados con la gestión de los humedales.

A partir de estos dos fenómenos que se dieron con una diferencia de tiempo relativamente mínima, la PPPI en el 2011 y el cambio en el modelo de administración en 2012, surge el interrogante sobre el cual se desarrollará la presente investigación. ¿Ha logrado la Política Pública de Participación Incidente que la participación de la ciudadanía en la gestión de los humedales se dé de manera efectiva?

El objetivo final de esta pregunta es determinar la capacidad de los mecanismos distritales de participación para generar un cambio en las políticas. Es decir, si el modelo de participación propugnado por el distrito –y ejemplificado en el sonado caso de los humedales- tiene los resultados e impactos esperados, que sirvieron para justificar su aplicación.

Para guiar la reflexión se parte de una hipótesis central: la participación ciudadana en la gestión de humedales no se da de manera efectiva en tanto la implementación de la PPPI no responde a su formulación. Esto quiere decir que los resultados no están en línea con las justificaciones y objetivos iniciales. Con el objetivo de enriquecer en análisis, se plantea una segunda hipótesis conexas, que hace referencia a que los impactos obtenidos tampoco han sido los esperados.

Para la realización de este análisis se estructuró la investigación de la siguiente manera. El primer capítulo se explica brevemente la problemática a estudiar, con el fin de dar paso al planteamiento de la pregunta y sub-pregunta guías de la investigación. En el segundo capítulo se presenta el Estado del Arte sobre el concepto de participación ciudadana y se hace un breve énfasis en el concepto participación efectiva, elegido como marco teórico. Después se abre paso a la presentación de la metodología usada en la realización de la investigación, fundamentada en el Process Tracing en términos de Collier (2011) y Mahoney (2015).

En el tercer capítulo se establece una contextualización sobre la participación ciudadana en Colombia, la PPPI y la evolución de la participación ciudadana en Bogotá. En el cuarto capítulo se lleva a cabo el análisis de los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas con base en tres tiempos de investigación establecidos: 1) resultados, 2) impacto y 3) mecanismos.

Siguiendo el método del Process Tracing, en el quinto capítulo se presenta el último tiempo de investigación establecida, a saber las causas y su relación con el mecanismo y el resultado anteriormente analizados. A la luz del análisis de las causas y la teoría de los movimientos sociales se busca discutir las dos hipótesis planteadas. En la última parte del trabajo, se presenta a manera de cierre de la investigación tres conclusiones y tres recomendaciones que la investigadora considera pertinentes luego de la realización de la investigación.

## **CAPÍTULO 1: DE LOS HUMEDALES A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

### **1. La problemática ambiental**

Las diversas problemáticas que afectan el medio ambiente Bogotano en la actualidad tienen su origen en daños al entorno, entendidos éstos como las acciones u omisiones (ya sea de manera accidental, fortuita o intencional), llevadas a cabo por sujetos que pueden ser humanos o no. Los daños afectan el equilibrio natural de los diferentes tipos de ecosistemas así como a las comunidades cercanas a los territorios en peligro.

Además del daño ambiental como tal, estas acciones en contra del medio ambiente afectan la salud y el desarrollo óptimo de la ciudadanía, perjudicando así los derechos e intereses tanto a nivel individual como colectivo de la comunidad. Es común que la institucionalidad estatal esté envuelta en las problemáticas ambientales, ya sea por omisión o por acción. La primera, cuando tanto instituciones como funcionarios no cumplen con tareas de vigilancia y control de estos territorios. La segunda se relaciona más con la aprobación de proyectos que fortuita o intencionalmente afectan el medio ambiente.

Las dos conductas mencionadas anteriormente se enmarcan por su naturaleza en daños producidos por actividades lícitas, dado que cuentan con permisos y autorizaciones necesarias. En teoría se dan por errores no intencionales en fases de planificación o ejecución de los programas y proyectos. Por otra parte, se consideran ilícitos cuando la acción es intencionada y no cuenta con ninguna clase de permiso otorgado por algún tipo de autoridad. Algunos ejemplos de acciones ilícitas contra el medio ambiente podrían ser: el derrame intencionado de petróleo en lagos y ríos o la disposición de residuos y basuras en humedales o zonas de reserva ambiental por parte de individuos o empresas ya sea en cantidades pequeñas o grandes.



Como se mencionó anteriormente, los daños ambientales pueden dar origen a otros tipos de problemáticas ambientales, convirtiendo los impactos sobre los ecosistemas en una cadena cuyo final se desconoce, ya que la ruptura del equilibrio natural del ambiente afecta tanto la flora y fauna como a los habitantes humanos. (Paez, s.f.)

De igual manera, es posible clasificar las problemáticas ambientales según su temporalidad: continuado, permanente o progresivo. El daño continuado es consecuencia de una serie de acciones dadas en tiempos y actores diversos; cuando estos daños permanecen y empeoran con el pasar del tiempo los ecosistemas se enfrentan a daños permanentes. También existen daños de carácter progresivo, que hacen referencia a acciones de gran o pequeño impacto que se repiten con el paso del tiempo sobre un ecosistema y genera a la larga un daño mayor (Peña Chacón, 2006).

## **2. Importancia y problemática ambiental de los humedales**

Los humedales son ecosistemas intermedios entre el medio acuático y el terrestre con porciones húmedas, semihúmedas y secas. Se caracterizan por la presencia de flora y fauna propia de estos cuerpos de agua, las cuales tienen como función la regulación del microclima local, descomponer la materia orgánica, regular los caudales hídricos y fijar nitrógeno y carbono, entre otros. En cuanto a flora y fauna, el humedal es decisivo para la vida de muchas especies, algunas de ellas en peligro de extinción, dado que se constituye como hábitat natural generador de nutrientes y el ambiente necesario para la reproducción de gran cantidad de aves, que habitan en ellos o que transitan por ellos (aves migratorias) en diferentes temporadas del año.

Por su capacidad de absorción, el humedal actúa como una gran esponja, la cual retiene el exceso de agua durante períodos lluviosos y la reserva para temporadas

secas, regulando así los riesgos de inundación y creciente de los ríos. Por estos y muchos otros beneficios, cualquier tipo de actividad humana que degrade y afecte el natural funcionamiento de estos cuerpos, se reflejará en el detrimento de un ecosistema importante para la ciudad y la población que habita sus alrededores y la ciudad en general. (Empresa de Aguas y Alcantarillado de Bogotá, s.f.)

En las últimas décadas los procesos de urbanización en Bogotá han sido significativos y repercutido negativamente sobre el ambiente. Los dos entornos que más han sufrido por la urbanización acelerada han sido los cerros y los humedales de la ciudad. El daño se da principalmente porque las construcciones no se planifican con miras a un impacto ambiental mínimo y debido a que muchas veces estos suelos no están preparados para sostener los pesos de las construcciones y los pobladores (Ardila, 2011)

En la actualidad, la emergencia ambiental que afecta a estos cuerpos de agua, ha generado en los habitantes de las zonas cercanas una conciencia ambiental que combinada con su interés por la conservación de los humedales, ha logrado el establecimiento de movimientos ambientalistas centrados en la protección de los diferentes humedales como contrapeso del inevitable desarrollo urbanístico de la ciudad.

Los humedales que se encuentran dentro del territorio bogotano son 15: La Conejera, Córdoba, Santa María del Lago, Torca, El Burro, La Vaca, Techo, Tibanica, Meandro del Say, Complejo de humedales El Tunjo, Jaboque, Capellanía, El Salitre, La isla y Guaymaral. En su mayoría éstos están ubicados en la zona occidental de la ciudad. En la figura siguiente se puede ver la distribución geográfica de los mismos.

Imagen 1. Ubicación Humedales de Bogotá



Fuente: Redacción Bogotá, Diario el Espectador, 2014

Según un estudio de la Universidad Nacional (Paez, s.f.), hay tres principales problemas para la conservación de los humedales bogotanos.

El primero es la basura en abundancia. En muchos de los humedales de Bogotá son niveles de contaminación son extremadamente altos. Es normal encontrar en ellos residuos de todo tipo, desde plástico, papel, cartón, hasta caucho; estos elementos empiezan a formar parte entorno, donde habitan diferente especies de flora y fauna<sup>2</sup>.

Esta problemática es causada tanto por individuos como por empresas, los primeros debido a bajos niveles de cultura ciudadana ambiental quienes arrojan

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de los niveles de contaminación de estos cuerpos de agua es que, en el periodo de un año, en el Humedal Jaboque se recogió un volumen de basura que podría haber llenado todo el Estadio El Campín (Paez, s.f.).

pequeñas cantidades de basura. En segundo lugar, hay empresas que descargan sus desechos, maximizando los efectos negativos sobre los humedales.

Dentro de las opiniones tenidas en cuenta en el estudio, el profesor Orlando Rangel del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, sostuvo que es necesario controlar los asentamientos humanos, hacer claras delimitaciones de las áreas protegidas. De igual manera, se debe mejorar la calidad ambiental de los humedales y en este proceso incorporar a la comunidad haciendo que la tarea de creación de conciencia ambiental se facilite.

El segundo problema central se deriva del alcantarillado y la gestión de las aguas residuales. Todos los humedales de Bogotá –aunque con diferentes mecanismos y efectos- conexiones erradas o alcantarillados provisionales, que en su mayoría, según la EAAB<sup>3</sup>, se deben a la acción de habitantes de barrios ilegales aledaños. Esta situación afecta directamente los ecosistemas al impedir la mejora de las condiciones biológicas de los humedales, dado que no solo están llegando aguas lluvia, sino aguas residuales sanitarias y de otros tipos.

El tercer problema central sería el del dragado, el cual consiste en dejar el territorio como una laguna, sin vegetación alrededor, encerrada por cemento.<sup>4</sup> Aunque la política con respecto a este tema ha variado, en pequeñas zonas se siguen haciendo dragados. La EAAB argumenta que no hay otros mecanismos para restaurar estas áreas y que siempre se trata de afectar lo menos posible la biodiversidad, la cual se ve drásticamente afectada. Cuando se retira parte de la vegetación, la supervivencia de la fauna de los humedales que se ve afectada directa o indirectamente. (Paez Torres, s.f.)

---

<sup>3</sup> Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, consultada por el estudio.

<sup>4</sup> Un ejemplo de este tipo de prácticas es la realizada en el Humedal Juan Amarillo.

Estas tres principales problemáticas (que no son las únicas) se caracterizan por la cadena del impacto: actuar sobre el equilibrio de las cadenas naturales impacta sobre el conjunto del ecosistema, no solo sobre la flora o fauna primeramente impactada. , Para los habitantes de sectores cercanos a los humedales, también representa un peligro, dado que muchas enfermedades se han desarrollado por la contaminación de los cuerpos acuáticos de los humedales.

### **3. Pregunta y sub-pregunta de investigación**

La PPPI, como política rectora de las políticas, programas y proyectos de las diferentes entidades distritales tiene como objetivo la integración de la ciudadanía en la toma de decisiones frente a los asuntos públicos que le conciernen. En los últimos años la protección y conservación ambiental ha escalado en las agendas públicas y ha ganado relevancia. Dada la importancia de lo anteriormente planteado, la presente investigación ha planteado y espera responder el interrogante guía previamente planteado previamente en la introducción.

Con miras a complementar este análisis, se plantean adicionalmente dos sub-preguntas enfocadas al papel de los actores sociales involucrados en la gestión de humedales, ¿De qué manera la PPPI ha modificado la lógica de la participación de los movimientos sociales ambientalistas en torno a los humedales? Es decir, ¿los mecanismos institucionales para la participación han tenido un impacto en el concepto de movilización social para los ambientalistas?

Estas dos preguntas buscan guiar conjuntamente la investigación, de manera tal que sea posible desde el sustento teórico y la metodología elegida analizar la participación que se ha dado en los procesos de gestión y conservación de los ecosistemas de la ciudad y más particularmente los humedales.

## **CAPÍTULO 2. DEL MARCO TEÓRICO AL DISEÑO METOLÓGICO**

La importancia de la participación ciudadana, como lo mencionan Brugué & Martí (2011), radica principalmente en el proceso de activación de las relaciones individuales de los ciudadanos con el gobierno y con la administración, la cual se ha evidenciado en las últimas décadas. Mientras en el Estado de bienestar la ciudadanía pasiva era la regla, actualmente los ciudadanos han tomado cada vez más un papel activo y exigente. Los gobernantes se muestran por su parte más dispuestos a promover el refuerzo de las relaciones con la ciudadanía y han encontrado en la apertura de espacios de participación ciudadana un medio efectivo para su consolidación.

La participación ciudadana en la toma de decisiones, ha sido objeto de investigación y teorización por parte de un gran número de autores. Para dar idea de su importancia, se hace a continuación una breve introducción a la definición que diferentes autores han dado sobre el tema.

### **1. Estado del arte sobre la participación ciudadana**

Para empezar, Nuria Cunill define la participación como “Aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y la sociedad civil” (Cunill 2003 Pg. 4, citado en Serra Vázquez , 2008 Pg. 14). Ésta puede darse de forma individual o colectiva, con el fin de “hacer valer sus derechos e influir en sus políticas y funcionamiento” (Mayorga, 2002, p. 21; citado en Serra Vázquez , 2008, p. 14). Es importante tener en cuenta que para que esto se dé es necesario que desde el gobierno se propenda por una distribución más equitativa de los recursos básicos y del poder, teniendo como fin que los diferentes espacios de poder sean de fácil acceso para todos los ciudadanos y no influya ningún tipo de factor diferencial en este proceso.

Junto con esta definición la autora hace énfasis en que no cualquier tipo de intervención en la esfera pública corresponde a la expresión de un interés social. En efecto, la participación ciudadana supone la intervención de individuos en la actividad pública en pro de intereses sociales de un grupo. Por ello mismo hay intervenciones en actividades públicas que no constituyen participación ciudadana.

De acuerdo a lo anterior, Jordana (1995) expone que el interés de llevar a cabo acciones de participación colectiva se desencadena desde la percepción que cada ciudadano tiene de los bienes públicos. Por esto, para que la participación sea efectiva y destinada a objetivos comunes es necesario que haya un sentimiento de apropiación de los bienes y servicios públicos la ciudadanía sienta.

En relación con lo anterior, la percepción que tienen los ciudadanos de los bienes define los ámbitos de la participación, Nuria Cunill expone especialmente dos ámbitos: el político y el de gestión.

El primero está relacionado con la toma de decisiones que afectan el interés público, en este la autora distingue tres niveles de participación: 1) la macro-participación, la cual hace referencia a los procesos que determinan el orden público (político, social y económico) que convoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura de poder. 2) la participación de nivel intermedio, la cual tiene por objeto que las políticas públicas de alcance sectorial tengan influencia sobre el grupo interesado o de interés, sin comprometer la esencia del régimen político. Por último, 3) la participación de base hace referencia a grupos más reducidos y temáticas centrales en la cotidianidad de estos, las cuales no influyen ni cambian radicalmente los objetivos políticos de la comunidad como tal.

El segundo ámbito de la gestión está vinculado a la producción de bienes y servicios por parte de la administración pública y a las actividades que derivan de

este proceso. Los niveles de participación están constituidos por: a) la participación consultiva, la cual generalmente se presenta en la fase de planificación; la participación resolutoria y la participación fiscalizadora las cuales implican una intervención en el curso de la actividad pública. b) la participación en la ejecución, la cual consiste en la intervención directa en la realización de alguna actividad y/o en la prestación de algún servicio.

Otro elemento importante a resaltar es el origen de la participación expuesto por Ferrero & Hoehn (2014), quienes basándose en lo propuesto por Cunill distinguen dos tipos de origen. Primero está la acción, definida como el proceso participativo iniciado y controlado por los sujetos sociales, quienes persiguen sus intereses propios. En segundo lugar, la implicación hace referencia a un tipo de participación iniciada y controlada por el Estado, con miras a obtener un mayor apoyo a las decisiones tomadas o para mejorar la entrega de bienes y servicios.

La participación ciudadana gestada desde escenarios del Estado y concentrada en territorios específicos se constituye como un mecanismo efectivo para la creación de capacidades integradoras de la comunidad, propiciando espacios de colaboración (Cunill, 2005).

Además de los tipos de origen anteriormente mencionados, Serra Vázquez (2008) define diferentes tipos y niveles de participación ciudadana, (solo se mencionan las que se consideran necesarias para la investigación)

- *Individual o colectiva*: el primer caso se refiere a la participación de un solo individuo en la gestión pública de su interés particular y el segundo caso alude a un grupo social o un colectivo de personas que participan de forma conjunta en la gestión de un interés común, sea directa o indirectamente.
- *Coyuntural o permanente*: Considerando el lapso de tiempo de la participación ciudadana.



- *De arriba hacia abajo o viceversa:* Esta categoría identifica la dirección de la iniciativa y organización de la participación ciudadana.
- *Información, consulta o decisión:* Se basa en las oportunidades que tienen los ciudadanos frente a las instituciones políticas.

Un ejemplo de estos tipos de participación es expuesto por Avritzer (2008) quien basándose en Baiocchi, expone que el empoderamiento de las organizaciones sociales en América Latina es el resultado de una participación de tipo bottom-up<sup>5</sup> la cual dinamiza la manera en la que comúnmente se da la interacción Estado-Sociedad.

El empoderamiento de las organizaciones civiles suele conseguir mayor aceptación de sus demandas, creando una nueva cultura política que expande las formas de ser ciudadano. Cuando la participación se lleva a cabo desde las bases sociales, se reduce la posibilidad de que los escenarios sean manejados y controlados por los diferentes niveles de gobierno. Logrando así que la ciudadanía interesada en participar se empodere y logre posicionar sus demandas en las agendas públicas<sup>6</sup>.

Por otra parte, es importante resaltar que pese a que es recurrente la idea de que los procesos de toma de decisiones públicas deben estar a cargo de expertos y técnicos, Fischer (2002) argumenta que en muchas ocasiones la ciudadanía suele ser capaz de lidiar con problemas más complejos de lo que normalmente se asume. A este nivel, ciertos factores como la falta de interés o baja participación

---

<sup>5</sup> (De abajo hacia arriba),

<sup>6</sup> Se entiende como posicionar un tema en la Agenda Pública, como la importancia que este adquiere en espacios de discusión colectiva para su atención y respuesta estatal, el posicionamiento de las demandas en la agenda, depende de la voluntad política frente al tema. La participación de la ciudadanía es vital para convertir una problemática en asunto de política pública, en tanto encuentre eco en las entidades del Distrito, ya sea mediante iniciativas populares o mediatización, de igual manera, la ciudadanía puede participar cuando sean las entidades distritales quienes convoquen su atención frente a temas prioritarios para la ciudad (Secretaría de Ambiente de Bogotá, s.f.)

comúnmente se confunden con ignorancia o falta de capacidades de los ciudadanos.

De igual manera, el autor afirma que aunque la falta de interés de la ciudadanía es una realidad, las problemáticas políticas a lo largo de la historia han desencadenado colaboraciones (*Advocacy research*) entre activistas sociales y otros profesionales. Estas suelen darse medida de contrapeso a las prácticas democráticas elitistas, por lo que este apoyo busca dar visibilidad a partes de la sociedad con baja representación, en sintonía con un objetivo de empoderamiento social.

Sin embargo, los *advocacy research* han fallado en su promesa de una participación genuina por inconvenientes de jerarquía, ya que un grupo o movimiento que esté representado solo por expertos y no por sus bases sociales, puede dar lugar a elitismos que impiden la posibilidad de una participación real de los miembros. Esto no significa que los ciudadanos puedan y deban reemplazar las funciones de los expertos dentro de los movimientos, lo que se debe hacer es procurar por una participación de tipo colaborativa entre las partes. (Fischer, 2002)

En contraposición a las visiones optimistas, se han de tener en cuenta las limitaciones. Espinoza (2008) realiza una crítica a los mecanismos de participación, asegurando que la representatividad de la participación llega a ser limitada ya que solo participa un porcentaje muy pequeño de la población. Esta minoría no suele ser representativa de la diversidad socioeconómica de la población que se busca representar. Por el contrario, suele distinguirse por altos niveles económicos y educativos, así como por su vasta experiencia asociativa.

De igual manera se cuestiona la legitimidad debido a la permeabilidad de dichos espacios por parte de intereses partidistas. Basándose en Garcés, el autor resalta que muchas veces la apertura de canales de participación se reduce a la

instrumentalización de la participación ciudadana mediante mecanismos controlados por los niveles centrales, dejando de lado aspectos vitales como la autonomía y el empoderamiento.

En sintonía con esto, Jordana (2001) asegura que muchas veces las fórmulas de participación se convierten en estrategias para legitimar los procesos políticos, inclusive pueden terminar reduciéndose a la mera creación de instituciones, que no tienen necesariamente como resultado un cambio en las estructuras participativas.

De igual manera, es importante tener en cuenta que más allá de la creación de mecanismos de participación ciudadana, es necesario contar con niveles mínimos de capital social. En efecto, la organización social previamente existente y la estructura de las redes personales y colectivas son determinantes para que la ciudadanía se interese por los asuntos públicos.

A continuación se presenta una tabla que resume las diferentes variables y tipologías expuestas por los diferentes autores mencionados, esto con el fin de guiar al lector y hacer énfasis en los aportes de cada uno que nutrirán el análisis que se hará más adelante.

Tabla N° 1, Tipologías y variables propuestas en la literatura académica

<b>Autor</b>	<b>Variable</b>	<b>Tipología</b>
Nuria Cunill	Práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y la sociedad civil	Individual o Colectiva
	Ámbitos de la participación	Político y de Gestión
	Origen de la participación	Acción e Implicación
Jacint Jordana	Interés	Percepción que cada ciudadano tiene de los bienes públicos
Luis Serra Vázquez	Origen	Individual o Colectiva
		Coyuntural o Permanente
		De Arriba hacia Abajo

		Información, Consulta o Decisión
Mario Espinoza	Crítica a los Mecanismos de Participación	Participación llega a ser limitada ya que solo participa un porcentaje muy pequeño de la población
Frank Fischer	Capacidades Ciudadanas	La ciudadanía suele ser capaz de lidiar con problemas más complejos de lo que normalmente se asume.
	Advocacy Research	Colaboraciones entre activistas sociales y técnicos como contrapeso a prácticas democráticas elitistas.

Fuente: Elaboración Propia.

Teniendo en cuenta la tabla anterior, vale la pena mencionar que el recorrido bibliográfico realizado tuvo como objetivo de sustentar las variables metodológicas retenidas para la presente investigación. Para esto se integraron tanto teorizaciones sobre la participación como descriptores sobre el papel de la ciudadanía en espacios de participación.

## **2. Marco teórico: la participación efectiva**

Para empezar es importante tener en cuenta como lo hacen Kweit & Grisez, (1980) que la participación se hace más efectiva cuando los mismos tomadores de decisiones quienes consideran la participación como un componente vital en los procesos de la política pública. Desde este punto de vista, la efectividad se visibiliza en tanto los tomadores de decisiones tengan un alto grado de interés en la opinión y la participación ciudadana, lo cual a su vez conlleva a un ejercicio más responsable de la administración pública.

Muchas veces los mecanismos de participación creados no son los adecuados para lograr informar a los tomadores de decisión los deseos de la ciudadanía. Sumado a esto, los mecanismos no suelen contemplar los bajos niveles de interés y de conocimiento frente a los procesos del gobierno. De igual manera, la formulación de estos espacios falla también en las vías para llamar la atención de los ciudadanos a participar y en lograr que los ciudadanos perciban beneficios que superen los costos para la participación. (Dahl, 1970)

Para superar este tipo de limitaciones, autores como Greene, (1982), Abney y Lauth, (1985) citados en Kweit & Grisez, (1980) sugieren que los espacios deben superar: a) los sesgos de clase evidentes en la participación de los espacios políticos de los gobiernos, b) la falta de objetivos claros y comunes, c) la falta de voluntad por parte de la clase política para compartir ese poder de decisión con la ciudadanía. De igual manera se hace énfasis, en que cada vez más, es necesario que se facilite el acceso a estos espacios a toda la ciudadanía, dejando de lado barreras sociales autoimpuestas, las cuales hacen que estos espacios de discusión pública sean inaccesibles para ciertos segmentos de la sociedad.

Elena C. Van Meter, citada en Rosener (1978), sugiere que la participación efectiva debe ser el punto de partida para la toma de decisiones y una medida objetiva para justificar los cambios en las políticas y sus programas. Es decir que para que la ejecución de esas políticas sea más efectiva, será necesario que la ciudadanía empiece a hacer parte del proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los espacios de participación deben adaptarse a los diferentes contextos sociales en los que van a ser implementados, esto con el fin de lograr una participación exitosa y efectiva y no un mera instrumentalización de la misma.

En primer lugar se deben valorar los conocimientos y deseos de la comunidad en específico. En segundo lugar, que estas no siempre participan de la misma manera ni se sienten cautivadas por los mismos temas. Es por esto que los procesos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones deberán apoyarse en las capacidades organizativas de la comunidad (Pujol & López Oviedo, 2012).

### **3. Diseño metodológico**

A continuación se expondrán las hipótesis planteadas, se explica el enfoque metodológico y el Process Tracing. Posteriormente se introducen las variables teóricas y las categorías de análisis de resultados que serán utilizadas.

#### **3.1. Hipótesis**

Las dos hipótesis centrales son las ya anunciadas en la introducción La hipótesis 1: la participación ciudadana en la gestión de humedales no se da de manera efectiva en tanto la implementación de la PPPI no responde a su formulación. La hipótesis 2: la PPPI modificó la lógica de participación de los movimientos sociales en torno a la gestión de humedales en Bogotá.

#### **3.2. Enfoque metodológico y Process Tracing**

Dado que la investigación tiene como objetivo entender la manera en la cual desde la PPPI se involucra a la ciudadanía en la gestión de los humedales<sup>7</sup>, es necesario acercarse a diferentes actores involucrados, tanto en la parte

---

<sup>7</sup> Es muy importante en este punto resaltar que la investigación no solo se ve nutrida por la significación que los actores el dan a la participación en torno a los humedales, sino su relación con estos, el valor que como comunidad o movimiento social le dan a los humedales como cuerpos de agua importantes para la regulación del ambiente y hogar de una vasta cantidad de flora y fauna.

institucional como en la comunitaria. Teniendo claro esto, la investigación ha solicitado la misma información a actores ambientalistas comunitarios, actores de organizaciones formales protectoras de humedales, actores institucionales relacionados con la gestión de los humedales, cabildantes distritales y la academia.

Para la comprobación de la hipótesis planteada en la investigación, se trazaron 3 fases de investigación a saber:

- Comprobar la ausencia de participación efectiva: En esta fase se parte del supuesto que no existen mecanismos de participación efectivos que permitan que la participación de la ciudadanía en la gestión de humedales se dé de tal manera que esta haga parte de los procesos de toma de decisión y vean resultados materializados.
- Comprobar que la ausencia de participación efectiva está relacionada con una no adecuada implementación de la PPPI: En esta fase se analiza la manera en la que se gestionan los humedales a la luz de la PPPI, con base en los relatos de los actores entrevistados.
- Analizar qué ha causado que la PPPI no sea correctamente implementada: En esta fase, con base en las entrevistas realizadas, se espera lograr analizar los lugares comunes dados por los actores entrevistados para lograr obtener algunos indicios de las causas de que la implementación sea débil.

### **3.3. Variables y metodología**

La conformación de la muestra buscó abarcar los diferentes sectores involucrados en la gestión de los humedales. Para ello se propuso entrevistar al menos un

representante de cada uno de los sectores involucrados, con el fin de lograr una visión amplia de cómo se da y se percibe la participación en la gestión de los humedales desde diferentes escenarios. En resumen se entrevistaron:

- Cuatro ambientalistas defensores de los ecosistemas de humedal.
- Un representante de sociedad civil organizada en pro de los humedales, Director de la Fundación Humedales Bogotá.
- Dos concejales de Bogotá pertenecientes al Partido Alianza Verde.
- Un Profesor, Licenciado en biología, especialista en educación y gestión ambiental, cursante de maestría en TIC's.

Adicionalmente, se consultó a la Coordinadora General Parques Ecológicos Distritales de Humedal, quien debido a trámites institucionales y falta de tiempo no pudo asistir a la entrevista ni dar respuesta a las preguntas. Sin embargo facilitó a la investigadora diversos documentos que nutrieron el análisis de resultados.

Los criterios de selección fueron, en el caso de los ambientalistas, haber participado en diferentes procesos participativos en los humedales de Bogotá. En el caso de los concejales: el primero es conocedor de las problemáticas de estos ecosistemas; el segundo conocedor del desarrollo que ha tenido la PPPI. En el caso de los funcionarios (además de su vinculación a la institución), se buscó que pertenecieran a departamentos encargados de la gestión de los humedales. Para la recolección de los datos se visitaron los Humedales de la Conejera y Córdoba así como el Jardín botánico.

La herramienta para la recolección de datos fue una entrevista<sup>8</sup> estructurada para los 8 actores. Ésta cuenta con 7 preguntas (Anexo 1); las tres primeras buscan obtener información acerca de los mecanismos, resultados e impactos de la PPPI,

---

<sup>8</sup> En el anexo número 2 se encuentran las transcripciones de las entrevistas.



las otras cuatro buscan respuestas a las causas de la débil implementación de la PPPI en la gestión de los humedales en Bogotá desde un análisis DOFA.

### **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y PANORAMA DE LA PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ**

#### **1. La participación ciudadana en América Latina**

Los procesos de democratización estatal de América Latina han ido más allá del simple nivel institucional del régimen político, pues éstos se han preocupado por la creación de mecanismos de participación ciudadana en ámbitos de decisión en torno a lo público. Sin embargo, como afirma Cunill (1995), no existen suficientes evidencias que logren demostrar un avance significativo en los niveles de participación por parte de la sociedad civil. Uno de los argumentos que la autora ofrece para explicar esta afirmación es que en lugar de aumentar niveles de representación social de sectores que comúnmente no participan en la toma de decisiones públicas, los espacios creados suelen legitimar la replicación de la burocracia estatal en niveles locales. Esto hace cada vez menos accesibles los espacios de discusión de lo público.

En América Latina se ha favorecido la creación de espacios de participación en los cuales se desarrolla una relación entre el Estado y la sociedad. En dichos espacios se entiende la relación desde el concepto de cliente o consumidor de los bienes y servicios del Estado. De igual manera, existe una tendencia en América Latina que favorece la creación de estos espacios de participación en niveles locales, es decir, municipios, estados, ciudades, o localidades, priorizando la descentralización de la toma de decisiones.

Complementando lo planteado anteriormente, Escobar (2004) asegura que:

[...] las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan más bien a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados. (Escobar, 2004, pág. 107)

Los bajos niveles de asociación y participación política en la sociedad latinoamericana permiten entender que la forma de relacionarse del Estado con la sociedad civil se restringe a una entrega de bienes y servicios por parte de este. Se espera en respuesta, ciertos niveles de legitimidad y apoyo en las decisiones públicas.

Lo anterior ha repercutido en Colombia, un ejemplo de esto fue la promulgación de la Constitución Política del 1991, la cual dentro de sus desarrollos legislativos hace un gran énfasis en los mecanismos de participación política y ciudadana<sup>9</sup>. De igual manera, se refleja en las normativas adoptadas en el Distrito Capital a partir de la reforma institucional de 2006 (Acuerdo 257 de 2006)<sup>10</sup> y, por supuesto, con la puesta en vigencia del Sistema Distrital de Participación (Decreto 448 de 2007)<sup>11</sup>. Son clave, a su vez, el abordaje de la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital (2011), y la referencia al Plan de Desarrollo 2012-2015 “Bogotá Humana” desde uno de sus ejes: construcción y defensa de lo público.

## **2. Política Pública de Participación Incidente (2011) en Bogotá**

La participación ciudadana ha sido definida en la política pública de participación incidente (PPPI) como:

El ejercicio del derecho político que, mediante procesos sociales, posibilita la intervención de los ciudadanos y ciudadanas, en todas las etapas del ciclo vital y

---

<sup>9</sup> Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015

<sup>10</sup> Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana

en su diversidad étnica, sexual y cultural, como de sus organizaciones, para reconocerse como sujeto de derechos, con plena posibilidad de exigir y contribuir a la garantía, protección y restitución de los mismos y para la construcción de lo público (Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, 2011.)

Siguiendo la conceptualización hecha por la PPPI, la connotación *ciudadana* hace referencia a la posibilidad de hacer efectivos los derechos a la participación, entre los cuales se resaltan el desarrollo de capacidades de gestión, movilización, incidencia, entre otros. Esto, con el fin de fortalecer los lazos de identidad y sentido de pertenencia de los ciudadanos dentro de un territorio.

La política pública de participación incidente para el Distrito Capital (Decreto 503 del 2011) en concordancia con los artículos 2<sup>12</sup> y 103<sup>13</sup> de la Constitución Política de Colombia. Esta tiene como objetivo principal crear condiciones que permitan reconocer, crear y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y organizaciones en los procesos que se desencadenen en los diferentes momentos de la política pública, los planes distritales y locales de desarrollo. Con miras a lograr la disminución de inequidades sociales, transformando así la relación Estado-Sociedad civil.

Para lograr este objetivo general, la política se plantea 5 objetivos específicos:

- a) Fortalecer la cultura democrática.
- b) Articular, fomentar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación en los ámbitos distrital y local.
- c) Promover y fortalecer las organizaciones y redes.
- d) Fortalecer técnica, conceptual metodológica y presupuestalmente a las entidades articuladas en la política de participación distrital y local.

---

<sup>12</sup> Sobre fines esenciales del Estado.

<sup>13</sup> Sobre mecanismos de participación.

- e) Adoptar estrategias, procesos y procedimientos de gestión pública participativa de carácter integral y territorial e incluyente.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la PPPI define como una de sus acciones prioritarias que todas las entidades distritales deben ajustar su gestión, procesos y procedimientos con base en los lineamientos decretados por la política. Así mismo se deben definir en qué momentos tendrán los ciudadanos participación incidente. Además, deben destinar recursos tanto para la implementación de estos lineamientos de política al interior de sus entidades como para el fortalecimiento de sus espacios y procesos de participación. (Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, 2011.)

De igual manera, la PPPI enfatiza que se entiende la participación como un derecho. Por ello y desde su puesta en marcha, ésta debe convertirse en un componente transversal de las políticas públicas del Distrito Capital, para la promoción de un protagonismo incidente de la población. El objetivo es consolidar los procesos de reconocimiento y restablecimiento de los derechos individuales y colectivos, los cuales posibilitan el acceso a las oportunidades y el desarrollo de las libertades. (Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, 2011.)

El documento de la PPPI asegura que esta es el resultado de:

un proceso de información, socialización, deliberación y concertación con la ciudadanía, mediante estrategias de encuentros interlocales y distritales, en los cuales intervinieron en forma conjunta: Ciudadanía, Organizaciones Sociales, Consejos Locales de Planeación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital y la Administración Distrital (Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, 2011.)

Además de los mandatos consignados en esta política pública, el Plan de desarrollo de Bogotá “Bogotá Humana 2012-2015” aprobado pocos meses después de la PPPI define en su artículo 36<sup>14</sup> la participación ciudadana,

como garantía para el goce efectivo de los derechos y la realización de la democracia local, con el fin de devolver el poder de decisión a la ciudadanía en asuntos primordiales de gobierno urbano como los procesos de planeación de la inversión, el ordenamiento territorial, la presupuestación, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los diversos programas y proyectos llevados a cabo por el gobierno (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2012, pág. 216).

En concordancia con lo anterior, es posible notar que en principio las fases de formulación de la PPPI y de otros programas y proyectos distritales priorizan la participación de la ciudadanía en los diferentes espacios de toma de decisiones frente a los asuntos públicos. Esto, no solo con el fin de legitimar el accionar del gobierno distrital. En efecto, se hace también énfasis en las virtudes de la participación como mecanismo para fortalecer los derechos de la ciudadanía y crear sentido de pertenencia frente a lo público.

Sin embargo, es de suma importancia tener en cuenta que más allá de que las políticas públicas cuenten con procesos de formulación adecuados e incluyentes, es necesario que en las fases posteriores de la política pública se involucre a la sociedad civil tanto de manera informativa como en el accionar. Esto debe hacerse de manera especial cuando en medio de la ciudadanía y los hacedores de política pública se encuentran recursos como los humedales.

---

<sup>14</sup> Programa Bogotá Humana participa y decide.

### 3. Participación ciudadana ambiental en Bogotá

En los últimos diez años la participación ciudadana en la gestión ambiental se ha incrementado, permitiendo así el establecimiento de esquemas flexibles de acción e interacción entre el Estado y los ciudadanos alrededor de estas temáticas. De igual manera se ha ampliado el rango de acción tanto de los movimientos sociales -permitiéndoles opinar y participar en las etapas de planeación e implementación de las políticas- como de los tomadores de decisiones.

Junto con este incremento, los movimientos sociales ambientalistas protectores de los humedales bogotanos se ven fortalecidos y respaldados, ya que sumado al ideal participativo y de preservación ambiental consignado en la Constitución Política de 1991<sup>15</sup> se empiezan a promover leyes como: La Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental, la Ley 388 de mayo de 1997, de Ordenamiento Territorial, se da la ratificación por parte del Estado colombiano de la convención Ramsar (Ley 357 de 1997) sobre la conservación de humedales, la Política Nacional para Humedales interiores de Colombia (2002) y en el plano distrital, la Política de Humedales del Distrito Capital (2007)

Esta última marca un hito especial en las relaciones gobierno-sociedad en el Distrito, ya que anteriormente la gestión de los humedales se daba en espacios jurídicos. Debido a esto la ley encargó a la Secretaría de Ambiente y a la EAAB las tareas de gestión ambiental, especialmente las relacionadas con la elaboración de Planes de Manejo Ambiental y de las obras de intervención física. Aunque la política ha permitido avanzar positivamente en las firmas de intervención de los humedales,

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, todas las personas tienen derecho a un ambiente sano, por lo cual la ley deberá garantizar la participación de la ciudadanía en las decisiones que puedan afectarlo, (Carreño Bustamante, 2010)

Todavía hay un gran rezago en el cumplimiento en gran parte de las estrategias y metas definidas, especialmente en temas tan importantes como la descontaminación del agua, la protección de la fauna y flora endémica y en el saneamiento predial (Secretaría de Ambiente de Bogotá, s.f.)

Desde lo propuesto por Serra Vázquez (2008) es posible entender que Bogotá ha visto la evolución de la participación de la ciudadanía desde un modelo de abajo hacia arriba y de manera colectiva. Un ejemplo de esto es el impacto que han tenido los movimientos ambientalistas en el posicionamiento de estas temáticas en las agendas de política pública.

En relación con lo anterior, la política pública de humedales entiende al igual que el Ministerio de Ambiente la gestión ambiental como el conjunto de actividades adelantadas por diferentes instancias del Estado y diferentes actores sociales, las cuales tienen como objetivo

Evaluar en un momento y en un espacio determinados, un conjunto de factores y de interacciones entre el medio ambiente y los actores que se relacionan y/o aspiran a relacionarse con él, con el propósito de concertar, adoptar y ejecutar decisiones con efectos de corto, mediano y largo plazo, encaminadas a lograr la sostenibilidad de los procesos a través de los cuales se vinculan los ecosistemas y los actores sociales, así como la sostenibilidad de esos mismos ecosistemas y actores. (Ministerio del Medio Ambiente, 1998, citado en Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007)

Uno de los ejes de la política de humedales<sup>16</sup> es la participación, en tanto entiende a los humedales como un bien de interés público, el cual necesariamente debe ser gestionado desde espacios comunes entre expertos, funcionarios públicos, actores sociales y ciudadanos que interactúan con los humedales, para la planificación, implementación y posterior evaluación de las decisiones tomadas y de las intervenciones realizadas.

---

<sup>16</sup> Decreto 624 del 2007

Para la puesta en marcha de estas estrategias participativas expuestas en la política pública de humedales, la Secretaría de Medio Ambiente de la mano de otras instituciones ha implementado diversos espacios. En los cuales gobierno, organizaciones sociales y ciudadanía en general interactúan, a saber: las Mesas ambientales de las Localidades con presencia de humedales, PRAES<sup>17</sup> y PROCEDA<sup>18</sup>, la planificación participativa de Planes de Manejo Ambiental de los Humedales, la implementación y vigilancia del cumplimiento de la Política de Humedales del Distrito y en general de la gestión de los humedales.

Como afirma Sotelo (2010) es posible reconocer algunos rasgos distintivos de la participación ciudadana en Bogotá. El primero es que, los actores que se movilizan en torno a temas ambientales tienen como motivo y objetivo principal transformar de manera positiva su entorno. En segundo lugar, se busca visibilizar los temas ambientales, los cuales no suelen ocupar espacios de gran importancia en la agenda pública. Son en efecto temas determinantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía que es en teoría uno de los fines de la acción gubernamental.

La tesis de Sotelo sienta un antecedente que permite deducir que el Plan de Gestión Ambiental<sup>19</sup> no contó con una participación incidente en su etapa de formulación. Hay pues una paradoja: parece que la política de participación no está bien formulada porque no tuvo proceso de... ¡participación! Esto tuvo como consecuencia una implementación que no llenó las expectativas de la comunidad

---

<sup>17</sup> Proyectos Ambientales Escolares

<sup>18</sup> Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental

<sup>19</sup> En una ciudad como Bogotá, donde convergen dinámicas particulares de funcionamiento, basadas en actividades socioeconómicas que coexisten, se hace prioritario contar con un plan de gestión orientado a la sostenibilidad ambiental. Es importante entender la gestión ambiental como un proceso de corto, mediano y largo plazo, en el que se busca prevenir o resolver las problemáticas ambientales, así como mantener y fortalecer las potencialidades del territorio hacia un desarrollo sostenible para la ciudad y la región, propendiendo por el uso racional de los recursos y un ambiente saludable, seguro, diverso, incluyente y participativo. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2008)



frente a temáticas ambientales discutidas, poniendo como lo afirma el autor en entredicho los niveles de gobernabilidad, afectando adicionalmente la confianza en las instituciones. (Sotelo Barrios, 2010)

#### **CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN DE LOS HUMEDALES DE BOGOTÁ COMO CASO DE ESTUDIO**

Como lo afirma Hernández (2010) durante el periodo comprendido entre 1991 y 2007 en Bogotá se observó un aumento significativo en la oferta de mecanismos de participación ciudadana. Este se dio bajo el discurso del interés en ampliar la representación social, mejorar la eficiencia de la gestión pública, fortalecer vínculos entre el Estado y la ciudadanía, y lograr así el incremento de la legitimidad.

Sin embargo, Hernández plantea que este auge en la oferta de mecanismos de participación ha terminado por desnaturalizar los fines antes mencionados, teniendo como consecuencia un énfasis exclusivo en la consulta, la explosión de normas sobre participación y el desconocimiento de los espacios creados.

Como se mencionó anteriormente, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones influye en el grado de legitimidad que estas tengan. Es por esto que en miras a aumentar esa legitimidad, además de ampliar los espacios de participación es necesario como lo mencionan Londoño & Rojas, (2000) la promoción y fortalecimiento de formas organizativas actores interesados y una construcción mancomunada de agendas sectoriales según los intereses. Esto, con el fin de lograr que los espacios de discusión se nutran con posiciones claras, previamente definidas por los grupos de interés y no se conviertan en discusiones sin fin que lo único que logren sea la dilatación de la toma de decisiones.

Con base en los criterios teóricos elegidos desde el concepto de Participación Efectiva y las entrevistas realizadas, a continuación se presenta una tabla con los resultados del análisis producto de la investigación, para esto se presentan las categorías a analizar, los criterios teóricos y las variables de análisis para cada uno de estos.

Tabla categorías para análisis de resultados.

<b>Categoría</b>	<b>Criterios teóricos</b>	<b>Variables de análisis</b>
Resultados	La formulación de espacios de participación falla en las vías para llamar la atención de los ciudadanos a participar.	Socialización de la política pública.
	La formulación de espacios de participación falla en lograr que los ciudadanos perciban beneficios que superen los costos para la participación.	La participación de la comunidad no es estable.
Impacto	Es necesario que se facilite el acceso a espacios de participación a toda la ciudadanía, dejando de lado barreras sociales autoimpuestas.	La falta de interés de las instituciones, la cual debilita la participación de la comunidad.
	Los tomadores de decisiones deben considerar la participación como un componente vital en los procesos de política pública.	Algunas personas de la comunidad lograron involucrarse en procesos de decisión de las entidades.
Mecanismos	Los procesos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones deberán apoyarse en las capacidades organizativas de la comunidad.	Los espacios de participación que son creados por la comunidad no son aprovechados por las entidades para acercarse a la comunidad.
	La formulación de espacios de participación falla en lograr que los ciudadanos perciban beneficios que superen los costos para la participación.	Las discusiones dentro de las Mesas de Trabajo no tienen resultados tangibles.
	La formulación de espacios de participación falla en las vías para llamar la atención de los ciudadanos a participar.	La educación ambiental es importante para que la comunidad genere apropiación sobre los ecosistemas.
Causas	Los espacios de participación deben superar la falta de objetivos claros y comunes.	Las tareas no son claras entre las entidades administradoras de los humedales.

		Los espacios de participación se han reducido a llenar formatos de asistencia.
		Una de las mayores debilidades en la implementación de la política pública es la convocatoria.

Fuente: elaboración propia.

## 1. Resultados

Las entrevistas realizadas permitieron evidenciar dos variables dentro de la categoría resultados. La primera hace alusión a la *débil socialización de la política pública*, una de las razones de que el impacto de la PPPI no sea percibido positivamente por todos los actores, se relaciona con que, tanto ciudadanía como los funcionarios desconocen la PPPI, lo cual puede llegar a afectar la planeación de las Mesas de Trabajo.

Como se explicó previamente, la PPPI está pensada como una política eje que guíe la planeación y ejecución de todas las políticas del Distrito. Sin embargo, el hecho de que las dos partes la desconozcan causa muchos de los problemas de participación efectiva de la sociedad civil organizada o no en la gestión y protección de los ecosistemas de humedal,

No ha habido una debida comunicación de esa política pública, y como te decía antes no es muy claro qué entidad es la encargada de hacer esa pedagogía, (...) pero no se ve una gestión más de empoderar a la gente, de buscar espacios donde a través de educación la gente entienda la importancia del territorio y sus ecosistemas y así lograr la apropiación de las herramientas políticas y jurídicas existentes para la apropiación y defensa del territorio, (Andrés Leyton, Entrevista 2, 2015)

Lo anterior, evidencia que sin una socialización adecuada de la política pública es muy difícil que tanto entidades administradoras como las comunidades puedan

llevar a cabo procesos donde la participación de la comunidad y el dialogo conjunto tenga resultados efectivos,

La eficacia es otro problema, hay que entender como política pública que aunque el medio ambiente esté de moda, pareciera que desde los centros de poder no se entiende la verdadera importancia de los ecosistemas y de la participación de las personas que viven cerca de estos, entonces eso también hace fallar la implementación. (Andrés Leyton, Entrevista 2, 2015)

La gestión ambiental participativa hace referencia al conjunto de acciones sistemáticas que buscan integrar y articular al conjunto de actores sociales con el fin de promover la recuperación, conservación y potenciación del ambiente con el concurso de todos los interesados (Londoño y Rojas 2000 pg. 271, citado Lora, Muñoz, & Rodríguez, 2008). Cuando este ideal no se logra, suele suceder que *la participación de la comunidad no sea estable* (segunda variable de esta categoría),

Yo creo que muchas veces la participación no es estable porque la gente se aburre, porque si uno no ve resultados de esas Mesas de Trabajo, muchas veces los mecanismos que uno tiene a la mano son derechos de petición, la gente se aburre porque el peloteo institucional demora mucho la solución y además no están muy bien definido cuales son las competencias para la administración de los humedales (Andrés Leyton, Entrevista 2, 2015)

Vale la pena tener presente que este es un proceso causal de doble vía, como se explica en la cita inmediatamente anterior, la comunidad encuentra obstáculos al momento de querer dar su opinión y participar frente a las problemáticas relacionadas con los humedales. Empero es también la intermitencia en los procesos de participación de la comunidad la que dificulta que las entidades puedan además de ejercer como administradores, lograr concertar espacios donde se puedan dialogar sobre la gestión en pro de la conservación de los ecosistemas de humedal.

Estas dos variables se relacionan: mientras no haya una socialización eficiente de la PPPI va a ser muy difícil que la ciudadanía tenga una participación activa a lo largo del tiempo. De igual manera, si la participación de la comunidad se da solo en algunas coyunturas y no es constante, el accionar de las entidades distritales se dificulta en tanto los momentos de socialización de las decisiones o de los proyectos no tienen la asistencia esperada. Es por esto que la legitimidad de estas decisiones queda en la cuerda floja y las etapas posteriores de la implementación de los proyectos que buscan la protección y preservación de los humedales, terminan encontrando muchos obstáculos en el camino.

## **2. Impacto**

Dentro de los resultados encontrados en esta categoría fue posible establecer que el impacto que ha tenido la PPPI sobre la participación de la comunidad en la gestión de los humedales ha estado determinado por *la falta de interés de las instituciones, la cual debilita la participación de la comunidad*. Aunque en efecto se han abierto espacios de diálogo con la comunidad, estos espacios se caracterizan porque,

Llegan unos funcionarios que no tienen poder de decisión, entonces cuando tú no tienes eco en un funcionario que no puede gestionar ni tomar decisiones pues no hacemos nada, nos vamos de mesa en mesa y al final uno no ve nunca frutos (Alberto Bateman, Entrevista 1, 2015)

Lo anterior es determinante para entender que, pese a la existencia de algunos espacios donde la comunidad se reúne con funcionarios de las entidades encargadas de los humedales, éstos no han logrado consolidarse como espacios de participación efectiva, en los cuales se escuche a la comunidad y se busque llegar a acuerdos con esta. Se debería idealmente tener como objetivo integrar los conocimientos técnicos de los funcionarios con la visión de los habitantes de las zonas cercanas a los humedales. Estos, desde su cotidianidad han vivido la

transformación del humedal y se han empezado a comprometer en el transcurso de los años con la recuperación y cuidado de los humedales.

Ha sido esa preocupación la que ha motivado a diferentes grupos de la sociedad civil a tomar partido en la gestión de los humedales, tanto así que previo a la administración en curso, ésta se llevaba a cabo conjuntamente entre el Distrito y grupos organizados de la sociedad civil en formas de ONG's o juntas comunales formalmente constituidas. Sin embargo, el cambio de administración distrital trajo nuevas reglas en la administración de los humedales y esta fue entregada a la SDA, el Jardín Botánico y la Empresa de Acueducto.

La transformación del modelo de administración de los humedales alejó en cierto modo a la sociedad civil de este proceso y esto, junto con la falta de integración entre lo institucional y la ciudadanía, tuvo como consecuencia que se debilitaran los procesos de participación que ya se habían creado y no se ha incentivado la creación de nuevos espacios,

“A nosotros como comunidad del humedal La Conejera nos afectó porque nosotros desde el 94 habíamos creado una fundación<sup>20</sup> que era la encargada de administrar el humedal y de una manera u otra era más fácil llevar a cabo acciones de protección en ese entonces, pero el problema fue que esta administración nos quitó la facultad de administrar el humedal y la intersectorialidad de la nueva administración ni hace ni nos deja hacer, porque nadie nos pone atención a lo que decimos y ellos por su propia cuenta no hacen nada por el humedal, más allá de tener celador y guías” (Juan Padilla, Entrevista 1, 2015)

En segundo lugar, los actores que se integran a las entidades distritales o a las discusiones con estas, son los líderes más representativos de los movimientos ambientalistas de las diferentes localidades y esto es visto negativamente por la comunidad. Muchas veces sucede que cuando no existe un relevo o las personas

---

<sup>20</sup> Fundación Humedal La Conejera *Nota de la autora.*

sienten que los intereses de las personas que se fueron han cambiado y ya no están representados, la participación se debilita. Según Juan Padilla, “el otro problema es que cogen a los líderes comunales y también los embolatan, les dan algo y hasta así llega en cuento de la participación” (Juan Padilla, Entrevista 1, 2015)

Yo creo que todo nace desde la exigencia de la comunidad, que llega a la institucionalidad, en este caso llegan Acueducto, SDA, se empiezan a vincular a estos procesos de una manera u otra, al principio con muchos tropiezos, tratando de poner acciones que no le venían muy bien a los humedales y a la comunidad le tocaba hacerle veeduría a las instituciones, entonces un poco estos tropiezos fueron haciendo que la comunidad se empoderará por sí sola, y fue tanto así que ahora uno ve que muchas de las personas que uno veía luchando por los humedales, ahora han entrado a hacer parte de la institucionalidad, en cargos importantes de la SDA y el Acueducto y pues uno esperaría que eso se convirtiera en algo positivo para que las entidades cambiaran un poco su visión en términos positivos sobre cómo gestionar los humedales. (Jorge Escobar, Entrevista 5, 2015)

Teniendo esto en cuenta, es importante como lo plantea Fischer (2002) saber que la participación ciudadana en temáticas ambientales contribuye al logro de tres objetivos principales. En primer lugar, le da significado a la democracia en sí misma, sin limitarla a la participación electoral nada más, permitiendo que los ciudadanos se apropien y hagan parte de la toma de decisiones en los asuntos que afectan sus vidas. Como se mencionó previamente, la participación se define por la valoración que los ciudadanos hagan de lo público. En el caso de los humedales se ve reflejada esta afirmación, en tanto se permita que la ciudadanía se apropie de estos ecosistemas y hagan parte de la toma de decisiones relacionada con estos, la participación se da de manera más efectiva y esta no se limita a asistir a comicios electorales, logrado así un empoderamiento ciudadano muy valioso.

En segundo lugar, contribuye a la legitimación de las decisiones tomadas, facilitando su desarrollo e implementación. El hacer partícipe a la ciudadanía de los procesos de consulta, toma de decisiones e implementación de las mismas,

más allá de garantizar el éxito de los proyectos que se llevan a cabo alrededor de los diferentes humedales, asegura que la decisión que fue tomada cuente con el apoyo de las comunidades, una retroalimentación productiva que de paso a la identificación de alertas tempranas y en dado caso permite la pronta solución y mejora de los problemas.

Siguiendo esta línea, Londoño & Rojas (2000) se refieren a la participación ciudadana en la gestión ambiental como una práctica generadora de empoderamiento ciudadano, la cual fortalece los movimientos sociales y estos a su vez la democracia. Sin embargo, puede ocurrir que se tergiverse la finalidad de los espacios de participación en materia ambiental con el fin de beneficiar a los actores privados interesados. Es por esto que, cuando se habla de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión ambiental, se debe hacer énfasis no en la creación de espacios por un mero cumplimiento de requisitos, sino en la real inclusión y articulación de actores sociales.

Por último, también aporta a la ciencia, dado que los espacios de participación se constituyen en sí mismos como espacios de producción de conocimiento mediante la discusión. Más allá de aportar a la producción de conocimiento científico, se considera que la participación de la ciudadanía en la gestión de los humedales permite nutrir los aportes técnicos de las entidades distritales involucradas, mejorando la planeación de planes y proyectos.

Las etapas previas al cambio de modelo de administración de los humedales, tuvo como resultado que *Algunas personas de la comunidad lograran involucrarse en procesos de decisión de las entidades*. Esta variable ha impactado tanto de manera positiva como negativa. En primer lugar es importante ver que en algunos casos (en etapas posteriores a las mesas de trabajo y a discusiones con la comunidad) algunas de estas personas pueden llegar a hacer parte de las entidades encargadas de los asuntos técnicos de la administración de los



humedales y en el mejor de los casos, poner en manifiesto las problemáticas de la comunidad y desde allí gestionar cambios necesarios.

En síntesis, aunque en efecto se ha dado la apertura de espacios de participación y desde el Distrito se promueven Mesas de Trabajo para discutir las problemáticas y sus posibles soluciones, el impacto de estos espacios no ha sido percibido de una manera del todo positiva por parte de la comunidad. En su mayoría las personas observan que estos espacios no tienen resultados efectivos, que sin importar el número de reuniones realizadas, el cambio en el modelo de administración al contrario de acercarlos a la participación en la gestión y protección de los humedales, los ha alejado.

### **3. Mecanismos**

Esta categoría es fundamental ya que permite analizar la manera en que se han dado los diferentes espacios de participación de la comunidad en la gestión de humedales, ya sea por iniciativa propia o de la mano con las entidades distritales.

Luego de analizar los mecanismos, se hace un poco más fácil la comprobación de las hipótesis planteadas, en tanto esta categoría y sus diferentes variables permiten vislumbrar cómo se ha dado la implementación de la PPPI y cómo se han gestionado los humedales a la luz de esta. Por ende, permite concluir si hay brechas entre los procesos de formulación de la política y la manera en que esta es implementada.

La primera variable a analizar, aunque ya se ha hecho mención anteriormente, hace referencia a que *los espacios de participación que son creados por la comunidad no son aprovechados por las entidades para acercarse a la comunidad*. Como se ha mencionado anteriormente, tanto en el Humedal La Conejera como en otros humedales de la ciudad, la comunidad se ha organizado a

lo largo de los años en pro de la conservación de estos ecosistemas, estas formas de organización se han dado desde fundaciones, ONG's, Asociaciones de vecinos e incluso desde las JAC.

De estos procesos han nacido espacios donde las comunidades participan, discuten, crean programas de educación que permita el empoderamiento de las personas y llame la atención sobre la importancia de preservar el ecosistema. Sin embargo, pese a que los espacios han sido creados por la comunidad, las entidades entran a los humedales en calidad de administradores sin tenerlos en cuenta. Debido a esto, se crean nuevos espacios como Las Mesas de Trabajo o la discusión pública del Plan de Desarrollo y del POT. Muchas veces la ciudadanía no puede acceder a estos espacios, por lo que se rompen los procesos antes creados. Se puede ilustrar este punto con una cita de las entrevistas como sigue:

Yo siento que no ha habido un impacto como tal de la política pública, es decir, la gente si participa mucho más que antes y si se han creado más espacios para que la gente vaya y participe y opine, el punto es que más allá de esto, yo siento que todo nace desde la comunidad y lo que le ha faltado a la política pública es aprovechar esos espacios ya creados, escuchar a la comunidad y llegar a acuerdos que legitimen las acciones que llevan a cabo las entidades administradoras. (David Enríquez, Entrevista 7, 2015)

Así mismo, es importante resaltar, que la participación ciudadana en torno a temas que afectan la colectividad (en este caso el medio ambiente) se consolida como el método más legítimo y efectivo, en tanto aumenta la gobernabilidad y produce efectos políticos positivos relacionados con el fomento de una nueva ciudadanía más participativa. Para esto, es importante que se superen las viejas concepciones sobre la apertura de espacios de participación ciudadana como un proceso o dilatador de la toma de decisiones. No obstante no se debe caer en la sobreestimación de estos y creer que la apertura de este tipo de espacios asegura la efectividad de las decisiones tomadas y su posterior implementación (Cunill).

Las Mesas de Trabajo son uno de los mecanismos que se han creado desde las entidades para discutir y legitimar las decisiones o los planes relacionados con la gestión de los humedales. Este es el mecanismo más conocido por la comunidad y por los funcionarios. Sin embargo, *las discusiones dentro de las Mesas de Trabajo no tienen resultados tangibles*. La ciudadanía ve en las Mesas de Trabajo un espacio de legitimación de decisiones que ya están tomadas, donde los funcionarios se limitan a hacer llenar formatos de asistencia.

En el momento de poner en marcha lo dialogado, la ciudadanía, no siente que haya algún resultado acorde a lo discutido. A menudo causa un fenómeno de desilusión que lleva a la desafección: las personas dejan de participar o deben tomar medidas legales para hacer sentir su voz. En cierto modo, se pierden por completo los ideales de la participación ciudadana promulgados por la PPPI y el propio mecanismo se convierte en un obstáculo en vez de ser un facilitador. Se puede citar a modo de ejemplo la siguiente entrevista:

Muchas veces los funcionarios se lavan las manos diciendo “Nosotros cumplimos con hacer la Mesa, pero si la gente no cae, pues eso si no es problema de nosotros, y ahí es cuando uno dice Bueno cómo así, ustedes están obligados a buscar estrategias para ligarse a la gente y lo que hacen es escudarse en reuniones donde solo asisten funcionarios del distrito dicen que hay una participación con la comunidad, que se está haciendo una socialización del Plan de Manejo Ambiental, en Capellanía por ejemplo la Veeduría local ayudó un poco a conformar un grupo, pero son de personas que tienen alguna relación con el distrito entonces comunidad como tal no hay, uno ve muy pocos vecinos. (Andrés Leyton, Entrevista 2, 2015)

La falta de resultados es uno de los mayores obstáculos encontrados en la implementación de la política. Más allá de la creación de los espacios de participación en el papel, es fundamental que la participación sea efectiva y que los ciudadanos se sientan representados y escuchados.

Los escenarios de generación de valor agregado en las políticas públicas y la maximización de la aceptación de las decisiones solo se hacen posibles en tanto se cuente con un alto grado de voluntad política desde los tres niveles de gobierno para la creación de espacios de participación. Al igual, es necesaria la existencia de interés por parte de la ciudadanía para participar y hacer un uso eficiente de los espacios creados.

Una tercera variable fue resaltada por la mayoría de personas entrevistadas: *la educación ambiental es importante para que la comunidad genere apropiación sobre los ecosistemas*. Se considera trascendental esta variable en tanto es desde la apropiación que la ciudadanía tiene (sobre los humedales y la importancia que le da a la protección y preservación) que nacen las iniciativas de participación. Se da una relación directamente proporcional entre estos dos fenómenos: cuanto más conocimiento tengan los ciudadanos acerca de la importancia de los ecosistemas de humedal, mayor será la participación de estos en la gestión y preservación de estos cuerpos de agua. Respecto a este análisis se puede citar el testimonio siguiente:

La protección de estos ecosistemas depende del reconocimiento de su importancia por parte de las comunidades locales desde una perspectiva intercultural, de la articulación entre las instituciones y la ciudadanía para la toma de decisiones en pro de su conservación, la transformación de las prácticas cotidianas que afectan los ecosistemas, la promoción de aquellas prácticas del cuidado de la vida y la ejecución de programas, proyectos y acciones que mejoren el bienestar del ambiente y, por consiguiente, de las comunidades (Jardín Botánico José Celestino Mútis, Centro de investigación y Desarrollo Científico, 2014) <sup>21</sup>

El apartado anterior evidencia cómo desde las instituciones se le da importancia a la educación ambiental y a su función como base para la apropiación de la comunidad en temas de cuidado ambiental. Aunque entidades como el Jardín

---

<sup>21</sup> Este es uno de los documentos facilitados por la Coordinadora General Parques Ecológicos Distritales de Humedal, del Jardín Botánico.

Botánico priorizan esta variable, las personas entrevistadas sienten que hay falencias, ya que muchas veces los espacios de educación se restringen a clases de cómo sembrar árboles o cómo hacer compostaje. Dejando de lado el aprendizaje sobre conocimiento de los beneficios de los ecosistemas del humedal para el ambiente en general y para la comunidad más directamente, no es muy claro si el mensaje no llega a todos los ciudadanos.

En síntesis, las entrevistas realizadas permiten hacer un mapeo general de las falencias de los mecanismos que tiene la PPPI en escenarios como los de la gestión y preservación de los humedales de la ciudad. Al igual que en la categoría anterior, las tres variables mencionadas se relacionan entre sí. Es importante que las entidades administradoras de los humedales tengan claro al momento de entrar a los diferentes territorios. Ello debe partir desde las diferencias de cada contexto, empoderar a las comunidades y/o aprovechar los espacios existentes para promover la participación efectiva. . Esto con el fin de fortalecer la legitimidad institucional y facilitando la creación de acuerdos en la gestión de programas y proyectos.

## **CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS.**

El presente capítulo tiene como objetivo, a la luz de la teorización presentada del concepto participación efectiva, junto con el análisis de resultados realizados previamente, discutir las dos hipótesis planteadas en la primera parte de esta investigación.

### **1. Participación ciudadana inefectiva: implementación Vs formulación.**

#### **1.1 Causas**

El análisis las causas tiene como objetivo dar luces de la percepción que tienen los diversos actores entrevistados sobre porqué la participación de la ciudadanía no se da de manera efectiva en la gestión de los humedales a la luz de la PPPI. Para hacer este análisis se establecieron tres variables. La primera de estas hace referencia a un problema mencionado anteriormente y repetitivo en las entrevistas realizadas: *las responsabilidades no son claras entre las entidades administradoras de los humedales*. Se percibe una falta de claridad en qué debe hacer cada una de las entidades, lo que afecta la manera en que la ciudadanía participa de estos procesos. Los entrevistados lo dejan claro, como sigue:

Pero según lo que uno les escucha es que hay fronteras entre las tareas de ellos entonces terminan echándose las responsabilidades entre ellos y así uno en esas mesas diga estos y estos son los problemas, al final nadie hace nada porque nadie tiene esa competencia, entonces uno se da cuenta que de nada sirve que se sienten a hablar con uno si no van a hacer nada al respecto. (Juan Padilla, Entrevista 1, 2015)

Cuando las tareas no son claras, es más difícil que la comunidad se acerque a las entidades a presentar sus quejas y opiniones, y a su vez que las Mesas de Trabajo tengan resultados tangibles en la protección de los humedales. Se parte del supuesto de que en las Mesas de Trabajo se discuten los planes y proyectos relacionados con la gestión del humedal y las diferentes problemáticas. Sin embargo, por más que problemas y posibles soluciones queden claros en las discusiones de estas mesas, si las tareas de cada entidad no están definidas, la implementación de lo proyectado se va a dilatar mientras se analiza qué entidad debe hacerse responsable (y en muchas ocasiones debido a este suceso los resultados nunca se dan).

Este fenómeno reduce la percepción de participación efectiva de la ciudadanía, deslegitima la labor de las diferentes entidades y a la larga el más afectado es el ecosistema, Cuanto más se demoren en aplicar los correctivos mayor es la afectación.

En segundo lugar y muy relacionado con las Mesas de Trabajo mencionadas previamente, *los espacios de participación se han reducido a llenar formatos de asistencia*. Uno de los principales objetivos de la realización de Mesas de Trabajo es socializar con la ciudadanía los proyectos y decisiones tomadas frente a la gestión de los humedales. Junto con esto uno de los ejes es escuchar a la ciudadanía para desde el diario vivir de ellos en torno al territorio, poder concertar soluciones a las diferentes problemáticas. Ahora bien, las Mesas Trabajo son percibidas por la comunidad como espacios en los cuales los funcionarios se limitan a hablar entre sí, comentar las decisiones tomadas y llenar formatos de asistencia, ignorando su naturaleza de espacio de discusión comunidad-entidades. Se puede citar a modo de fundamentación, el testimonio siguiente:

El manoseo de las comunidades, el simplemente invitar a legitimar las acciones que ya tiene programada la institución para simplemente mostrar que se cumplió, que se hizo, esa es la mayor amenaza, la deslegitimidad que tiene la institucionalidad en las comunidades (...) La participación no está cualificada, entonces de hecho yo considero que no hay un ejercicio real de la participación, creo que lo que se hacen más son ejercicios de legitimación, por ejemplo en el momento de consultar un plan de manejo ambiental, simplemente vienen, se le dice a la gente “Esto es así y así” y por pasar unos listados y firmar unas listas de asistencia estamos diciendo que la gente participó pero en un sentido estricto y real de lo que sería la participación eso no es, porque la participación es que la gente construya lo que serían los lineamientos de la gestión de sus humedales. (Ginna Díaz, Entrevista 3, 2015)

El hecho de que la participación no esté cualificada y que se enfoque a cuantificar asistencia y no la calidad de las discusiones (para nutrir la parte técnica de la que están encargadas las entidades), aleja a los ciudadanos de cualquier espacio de participación creado en torno a los humedales. Esto es cierto ya sean las Mesas de Trabajo, la discusión del POT o la discusión de los Planes Ambientales. Terminan sucediendo fenómenos como el del Humedal La Conejera, en donde el diálogo entre las entidades y los ciudadanos sobre la construcción de un conjunto

residencial se no frenó la aprobación del proyecto a pesar de la objeción de los vecinos.

Por último, sumado a las anteriores variables, se evidenció que las personas entrevistadas perciben que *una de las mayores debilidades en la implementación de la política pública es la convocatoria*. La comunidad en general no siente que haya una convocatoria real por parte de las entidades. Las personas sienten que a las Mesas de Trabajo son lugares a los que simplemente asisten los funcionarios de las distintas entidades a comunicar decisiones y que poco o nada les importa el hecho de que haya una convocatoria real. A continuación un extracto de una entrevista que lo ilustra:

La convocatoria es la mayor debilidad. La gente no se siente convocada, no sabemos cuál es el problema, si es que no les llegó la información, no ve el humedal como algo importante, les parece que es una cosa un tanto lejana, entonces no se motivan mucho a participar, puede ser que no les explican bien la importancia no solo paisajística y de recurso natural, sino también la importancia que tiene para el mantenimiento de la diversidad. (Roberto Sáenz, Entrevista 4, 2015)

Los procesos de convocatoria son fundamentales para lograr los objetivos de la política. Sin una convocatoria real e incluyente con los diferentes sectores de la comunidad, no solo enfocada a los grupos ambientalistas o líderes, es muy difícil que la participación sea realmente efectiva. No es suficiente la creación de los espacios en el papel, ni la implementación de los mismos.

Sin una convocatoria real, que permita que todos los ciudadanos interesados en la protección del humedal y la veeduría de la administración de los mismos hagan parte de estos procesos y se involucren en los programas de las entidades administradoras, la brecha entre la planeación y la implementación de la PPPI difícilmente se cerrará.



Se considera entonces, que pese a que la formulación de la PPPI tiene como objetivo principal establecer condiciones que permitan reconocer, crear y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y organizaciones en los procesos que se desencadenen en los diferentes momentos de la política pública. Los mecanismos hasta ahora utilizados para involucrar a la ciudadanía en la gestión de los humedales de Bogotá no han logrado su objetivo. Por el contrario, los cambios administrativos han alejado a la ciudadanía de esta labor que había sido llevada a cabo durante casi dos décadas.

Junto con esto, la brecha más grande entre la formulación de la política y la implementación nace de la evidente falta de claridad en las tareas asignadas a cada una de las entidades actualmente encargadas de la administración de los humedales. Hasta no lograr una claridad significativa, los espacios de participación no van a lograr legitimidad y reconocimiento necesario para incentivar la participación de la ciudadanía y lograr reducir los problemas de convocatoria tan marcados que sufren actualmente.

De igual manera, se considera fundamental que logrados el orden en las tareas y una mayor convocatoria a los espacios de participación, estos empiecen a tener resultados que sean percibidos por la ciudadanía que participa y asiste regularmente. Esto con el fin de aumentar los niveles de legitimidad de las instituciones y los espacios creados.

Es preciso aclarar como se hizo previamente que la PPPI es una política de carácter rector, pese a que esta no haga referencia a los humedales, la actuación de las entidades distritales están supeditadas a la formulación de esta. Por lo cual es imperativo minimizar estos obstáculos para lograr una correcta implementación de la política.

## **2. Los movimientos sociales en Bogotá y la PPPI: participación Vs movilización**

Los movimientos sociales son una forma de acción colectiva orientada hacia el cambio o solución de una problemática<sup>22</sup> (Munck, 1995) que afecta a cierto grupo poblacional o territorio, organizado de una manera no jerárquica y descentralizada. La participación se constituye como un valor central dentro de los movimientos sociales en contraposición a la forma en que se toman las decisiones en niveles institucionalizados de la política; dentro de estas dinámicas de participación.

Sidney Tarrow (1994) sugiere que el problema de la acción colectiva que enfrentan los movimientos sociales es de carácter colectivo y no individual. En consecuencia, quienes participan de estos no centran su atención en superar los costos individuales; en cambio se enfocan en que los individuos participen de manera continua en pro de un objetivo común.

La participación ciudadana dentro de los movimientos sociales busca promover un cambio social favorable para quienes los integran u oponerse a un cambio que pueda afectarlos. Serra (2008) asegura que una de las funciones vitales de estos movimientos, es la de poner en la agenda de debate público sus intereses y problemáticas, mejorando muchas veces la débil recepción de las demandas ciudadanas.

En la formulación de la PPPI se busca promover la participación de los movimientos sociales organizados o no, con el fin de que estos procesos se nutran y la gestión de lo público se dé de manera más efectiva. Dándoles más relevancia a los actores colectivos interesados en participar en los diferentes momentos de

---

<sup>22</sup> Conflicto social, es decir, la oposición entre al menos dos actores por la apropiación o el control de uno o varios recursos que ambos valoran. (Giménez, 1994)

las políticas, programas y proyectos, incrementando así la satisfacción y el acceso a derechos por parte de los ciudadanos.

Se considera entonces que la PPPI como tal sí modifica la lógica de la participación de los diferentes movimientos sociales; no lo hace solo en términos de tenerlos más en cuenta o acercarlos a la gestión de lo público. Además, ha logrado cambiar el paradigma movilizador que los caracteriza, el modelo de participación al que le apuesta Bogotá ha influido en la lógica de los movimientos sociales. Ahora estos se caracterizan más por seguir dinámicas participación de carácter institucional dejando los fundamentos movilizadores de lado.

Como se evidenció en la parte de resultados, es común que personas pertenecientes a estos movimientos se integren a la parte institucional de las entidades encargadas de la administración de los humedales. Esto quiere decir que más que un apoyo o fortalecimiento de la movilización de estos grupos, estos se han visto absorbidos por las entidades y en otros casos han tenido que adaptarse a los requerimientos institucionales para seguir estando en la escena de la gestión de los humedales.

Pareciera entonces, con base en las problemáticas de divulgación y convocatoria, que la política le apunta al fortalecimiento de grupos no organizados, grupos que han nacido más desde la coyuntura y no desde movilizaciones que vienen de antes y se parecen más a la caracterización hecha por Tarrow y no al público al que le apunta la política en su afán de convocar un número mayor de ciudadanos.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El presente apartado tiene como objetivo recopilar los aportes de la investigación llevada a cabo y con base en esta formular 3 conclusiones y 3 recomendaciones que se consideran pertinentes a manera de cierre de la investigación.

## **1. Conclusiones**

En primer lugar, las Mesas de Trabajo creadas en las diferentes localidades para la discusión entre las entidades y la ciudadanía no han cumplido con las expectativas de la ciudadanía ni con lo planteado por la política pública. Como se plasmó en los resultados de las entrevistas, es evidente que existen problemas de comunicación entre las dos partes. La comunidad se moviliza y las entidades administran desde lo técnico. En realidad no hay una integración de las dos partes, tanto los aportes técnicos como los de la ciudadanía conocedora de las problemáticas del humedal son importante con miras a la construcción de políticas incluyentes que busquen resultados efectivos.

En segundo lugar, dentro de las dificultades en la implementación de la política por parte de las entidades administradoras de los humedales, se planteó la creación de Mesas de Trabajo. Esta iniciativa dejó de lado los espacios anteriormente creados por las organizaciones civiles, las cuales se habían caracterizado por procesos de participación de tipo bottom-up (de abajo hacia arriba) como lo explica Serra Vásquez (2008).

Los primeros espacios fueron gestionados por la misma comunidad y grupos ambientalistas y a estos se deben logros como la promulgación de la Política Pública de humedales del Distrito en el 2007. Luego de un trabajo de casi 20 años, estos ciudadanos sienten que sus esfuerzos han sido relegados por las entidades administradoras de los humedales. A pesar de contar con una política tan incluyente como la PPPI, los actores de la ciudadanía consideran que todos esos ideales se han quedado en el papel y cuando se hace necesario actuar se terminan utilizando las vías legales, debilitando el ejercicio participativo como tal y la confianza de los ciudadanos en este.

En tercer lugar, hasta que las entidades no se apropien de la PPPI, no será posible la creación de espacios institucionalizados de participación ciudadana que cuenten con una representación social incluyente, donde se encuentren sectores que normalmente no son escuchados, atenuando así las asimetrías en la representación social.

## **2. Recomendaciones**

La gestión ambiental participativa como lo plantean Londoño y Rojas (2000) debe integrar a todos los actores sociales que de una manera u otra tienen cierto nivel de incidencia sobre el ecosistema, esto con el fin de promover la recuperación y conservación del mismo. Empero, en el caso puntual de los humedales del Distrito, el nuevo modelo de administración ha alejado a la ciudadanía de la gestión de los humedales. Los espacios de participación creados con el fin de discutir y socializar problemáticas y decisiones tomadas, han sido entendidos más como instrumentos de rendición de cuentas<sup>23</sup> donde se comentan las decisiones que ya han sido tomadas por las entidades administradoras y se determina el éxito de estas reuniones por la cantidad de asistentes.

Es necesario que se dé una integración real entre la parte técnica de las entidades y los conocimientos de la ciudadanía como lo asegura Fischer (2002). Los ciudadanos tienen total capacidad para entender y lidiar con problemáticas públicas tales como las que afronta un humedal. No obstante, si no existe una motivación real ni se cumplen ciertos parámetros será muy difícil reactivar procesos de participación como los que dieron lugar a la creación de una política tan valiosa como la de humedales. De igual manera, será difícil lograr que estos

---

<sup>23</sup> Vale la pena hacer énfasis en este punto, se ha caído en la simplificación de entender la participación de la ciudadanía como espacios a los que la ciudadanía asiste en calidad de receptores de información sobre ejecución de presupuestos, programas y proyectos, etc.

procesos se den de manera continua y dejen de obedecer a ciertos contextos políticos y coyunturas mediáticas.

Por último, se considera necesario enfatizar en el cambio que han sufrido los movimientos sociales en su lógica de participación, donde se pasa de una lógica movilizadora en pro de diferentes temas y para el caso concreto en pro de la conservación de los humedales. Aunque es realmente positivo que se formulen políticas con miras a cerrar la brecha de la relación entre el Estado y la sociedad, también es de suma importancia que se promueva la movilización de los diferentes grupos, que la institucionalización de la participación no tenga una incidencia tan fuerte en la lógica de estos y se pueda encontrar un equilibrio que funcione para las necesidades de las entidades como para la lógica de los movimientos.

## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Política pública de humedales del Distrito Capital*. Bogotá: Giro Editores LTDA.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2012). *PLAN DE DESARROLLO 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA*. BOGOTÁ.

Ardila, G. (09 de Octubre de 2011). *Razón Pública*. Obtenido de <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2460-los-principales-problemas-ambientales.html>

Avritzer, L. (2008). Democratization and citizenship in Latin America. *Latin America Research Review*, 282 - 289.

Bernal, D. (24 de Noviembre de 2011). *Fundación HUmedales Bogotá*. Obtenido de <http://humedalesbogota.com/2011/11/24/top-amenazas-y-problemas-de-los-humedales-bogotanos/>

Bonilla, E., & Rodriguez, P. (1995). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá.

Brugué, J., & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 43 - 77). Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., & Gallego, R. (2010). A democratic public administration? *Public Management Review*, 425 - 447 .

Brugué, Q., & Martí, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En C. d. Jalisco, *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia* (págs. 15 - 36). Guadalajara: Rayuela, diseño editorial.

Brugué, Q., Amoros, M., & Goma, R. (1994). La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica? En e. I. Instituto Nacional de Administración Pública, *Gestión y análisis de políticas públicas* (págs. 33 - 46). Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Carreño Bustamante, M. T. (2010). El papel de la participación ciudadana en la eficacia de las decisiones político-administrativas y ambientales en la protección del derecho a un ambiente sano de las comunidades ubicadas alrededor de la quebrada Manizales en la zona industrial de Maltería. *Ambiente Jurídico*, 191 - 206.

- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 823-830.
- Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital. (15 de Febrero de 2011.). *Política Pública Distrital de Participación Ciudadana: Ciudadanía Activa y Democracia Plena para una Ciudad de Derechos*. Obtenido de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT\\_2020/Documentos/Proceso\\_participacion\\_POT.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Documentos/Proceso_participacion_POT.pdf)
- Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1 - 52). Santiago, Chile.
- Cunill, N. (2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1 - 27). Asunción, Paraguay.
- Cunill, N. (s.f.). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (págs. 425 - 462).
- Empresa de Aguas y Alcantarillado de Bogotá. (s.f.). *Acueducto de Bogotá*. Obtenido de [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/swf/revistas/revista\\_hum/HUMEDALES.html](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/swf/revistas/revista_hum/HUMEDALES.html)
- Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 97 - 108.
- Espinosa, M. (2008 ). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 71 - 109
- Ferrero, M., & Hoehn, M. (2014). Participación ciudadana - Un marco teórico. *BCN Estudios*, 1 - 22.
- Fischer, F. (2002). *Citizens, Experts, and the Environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press.
- Giménez, G. (1994). Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos . *Revista Mexicana de Sociología*, 3 - 14.



- Hernandez, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990 - 2010. Discurso, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia internacional*, 85 - 107.
- IDPAC, F. F. (2009). *¿Cómo participa Bogotá?* Bogotá.
- Jardín Botánico José Celestino Mútis, Centro de investigación y Desarrollo Científico. (2014). *Territorio y participación ciudadana*. Bogotá.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 505 - 525.
- Jordana, J. (2001). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. Buenos Aires: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Kweit, R., & Grisez, K. (1980). Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation. *Palgrave Macmillan Journals Stable*, 647-666.
- Londoño, B., & Rojas, M. (2000). "Hacia la construcción de una gestión ambiental participativa". En Fescol, *Herramientas para la participación en gestión ambiental*. Bogotá.
- Lora, A., Muñoz, L., & Rodríguez, G. (2008). La participación en materia ambiental. En U. d. ILSA, *Manual de Acceso a la información y a la Participación Ambiental en Colombia* (págs. 44 - 117 ). Bogotá.
- Lyn, K., & Martin, J. (1991). Enhancing Citizen Participation. *Journal of Policy Analysis and Management* , 46 - 63.
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 200-218.
- Munck, G. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 17 - 40.
- Otero, I., Angulo, D., Corredor, P., Zuluaga, F., & Sepúlveda, E. (2011). *PROPUESTA DE GESTIÓN PARA REDUCIR EL IMPACTO AMBIENTAL DE LA AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE (ALO), EN LA DINÁMICA DEL HUMEDAL LA CONEJERA, BOGOTÁ, COLOMBIA*. Bogotá.

- Paez Torres, M. (s.f.). *Agencia de Noticias UN*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/115/8.html>
- Paez, M. (s.f.). *Agenda de noticias UN*. Obtenido de Unimedios: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/115/8.html>
- Peña Chacón, M. (2006). *DAÑO AMBIENTAL Y PRESCRIPCIÓN*. Obtenido de Academia de ciencias sociales y del medio ambiente de Andalucía: [http://huespedes.cica.es/gimadus/19/06\\_mario\\_penia\\_chacon.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/19/06_mario_penia_chacon.html)
- Pujol , R., & López Oviedo, C. (2012). PUBLIC PARTICIPATION AS A CROSS-CUTTING ISSUE ON LAND USE PLANNING. *Reflexiones*, 247-257.
- Redacción Bogotá, Diario el Espectador. (23 de Abril de 2014). *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/proponen-crear-dos-nuevos-humedales-bogota-articulo-488229>
- Rosener, J. (1978). Citizen Participation: Can We Measure Its effectiveness? *Public Administration Review*, 457-463.
- Rueda Rodríguez, B. (2012). LA EFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS INSTANCIAS DELIBERATIVAS LOCALES EN BOGOTÁ. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 131 - 155.
- Secretaría de Ambiente de Bogotá. (s.f.). *La Participación ciudadana en los procesos de formulación de política pública en la SDA*. Obtenido de <http://ambientebogota.gov.co/participacion-ciudadana-en-formulacion-de-politica-publica>
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2008). *Plan de Gestión Ambiental Bogotá 2008 - 2038*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Serra Vázquez , L. (2008). Participación ciudadana: un marco conceptual. *Encuentro*, 7 - 29.
- Serra Vázquez, L. (2003). Participación ciudadana y movimientos sociales. *Encuentro*, 18 - 37.
- Sotelo Barrios, V. (2010). *EL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL DE BOGOTÁ Y LOS DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*. Bogotá.

Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. New York: Cambridge University Press.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

## ANEXOS

Anexo 1: Preguntas entrevistas.

CATEGORÍA	PREGUNTA
Impacto	¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?
Resultados	¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?
Mecanismos	¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?
Causas	¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?
	¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?
	¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?

	¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?
--	--

## Anexo 2: Entrevistas

ENTREVISTA 1	
Alberto Bateman (A.B) y Juan Padilla (J.P)	Arquitecto pensionado vecino del Humedal La Conejera Vecino Humedal La Conejera y fundador Fundación Humedal La Conejera Ambos son activistas ambientales.
Duración: 1 hr 51 min	Fecha: Miércoles 23 de Septiembre de 2015

### ¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?

**J.P:** Los espacios de participación que se supone debería dar esa política son espacios que nosotros hemos tenido que abrir prácticamente a la fuerza, por participación ciudadana por veeduría

**A.B:** Lo que uno percibe es que pareciera que intentaran cambiar las normas para evadir la participación ciudadana, porque ven que es el máximo peligro que tienen las normas en este momento y eso lo han hecho siempre con quienes participan.

**J.P:** Tú no te imaginas cuantos muertos ha puesto el movimiento ambientalista por tratar de defender sus ideales y pareciera que no pasara nada porque son crímenes que quedan en la impunidad.

**A.B:** Lo mismo sucede con el famoso ESMAD que empezó para contrarrestar los ataques de la USO y otros movimientos estudiantiles, pero cuando se dieron cuenta que podían utilizarlo también en contra de la sociedad civil que aunque no esté armada les queda muy fácil disolver una manifestación civil.

**J.P:** Como lo hicieron acá en el humedal La Conejera, que manejan esos poderes en contra de la ciudadanía.

**¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**A.B:** Si tú le preguntas a un funcionario público él te va a decir que hacen mesas de trabajo con nosotros, pero a mí la verdad esas mesas de trabajo me dan es risa, porque cuando tú eres funcionaria pública el mayor problema que tienes es el control de la información, tú tienes que hacer llenar todas las planillas que puedas, si tú hablas en una reunión, está más preocupada la funcionaria pública de llenar las planillas primero que de escucharte, las famosas mesas son con el objetivo de poder decir que si hubo una pronunciación ante la ciudadanía, de que se socializó, pero para mí esa es la manera más burda de entender la cuestión de la participación.

**J.P:** El tema de las mesas de trabajo que es una manera de ellos decir socializamos tal proyecto, pero la participación como tal cuando tú pides ciertos parámetros digamos que cumplan, por ejemplo aquí en el humedal La Conejera, se han mesas de trabajo donde se sientan el Acueducto, el Jardín Botánico y otros a discutir sobre temas de la reja que encierra el humedal, la iluminación y otras cosas, el abandono ha hecho que se conviertan los humedales en lugares de consumo, se convierten en ollas, el humedal tiene más de 13 - 14 focos de consumo, entonces en una de esas mesas de trabajo yo les preguntaba ¿Por qué no hay recursos para cuidar el humedal ni encerrarlo ni iluminarlo? Pero según lo que uno les escucha es que hay fronteras entre las tareas de ellos entonces terminan echándose las responsabilidades entre ellos y así uno en esas mesas diga estos y estos son los problemas, al final nadie hace nada porque nadie tiene esa competencia, entonces uno se da cuenta que de nada sirve que se sienten a hablar con uno si no van a hacer nada al respecto.

**A.B:** El sistema de administración es totalmente absurdo, tú no puedes dispersar la administración sobre un mismo territorio, se dividen las cargas y se tiran la administración del humedal.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**J.P:** A nosotros como comunidad del humedal La Conejera nos afectó porque nosotros desde el 94 habíamos creado una fundación<sup>24</sup> que era la encargada de administrar el humedal y de una manera u otra era más fácil llevar a cabo acciones de protección en ese entonces, pero el problema fue que esta administración nos quitó la facultad de administrar el humedal y la intersectorialidad de la nueva administración ni hace ni nos deja hacer, porque nadie nos pone atención a lo que decimos y ellos por su propia cuenta no hacen nada por el humedal, más allá de tener celador y guías. El problema de la fundación fue un poco el manejo de los recursos, porque de resto el tema ambiental se manejaba perfectamente.

**A.B:** Respecto a la participación lo más importante que ha tenido el humedal es que ellos, ellos fueron los que comenzaron la fundación y el cuento de la participación y resulta que eso tiene un valor muy grande que saca a relucir toda la historia de la protección de los humedales, porque tú le preguntas a alguien que sepa del tema y siempre te van a decir, eso se inició con la fundación del humedal de La Conejera que tuvieron que enfrentarse a conductores y urbanizadores y hasta los amenazaron, pero en este momento nosotros no sentimos que haya participación real, porque la volvieron un cuento de llenar formatos y hablar entre instituciones.

Las mesas de trabajo hoy en día, llegan unos funcionarios que no tienen poder de decisión, entonces cuando tú no tienes eco en un funcionario que no puede

---

<sup>24</sup> Fundación Humedal La Conejera *Nota de la autora.*

gestionar ni tomar decisiones pues no hacemos nada, nos vamos de mesa en mesa y al final uno no ve nunca frutos. Eso fue lo que pasó con el campamento de aquí al lado del humedal, acá vinieron a fijarse solo en la licencia ambiental y no en el impacto ambiental y por más que nosotros recalcábamos en el tema.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.P:** Yo siento que hace falta que se informe a la gente, que se cree conciencia que permita que haya veeduría ciudadana, una veeduría anticorrupción, porque el otro problema es que cogen a los líderes comunales y también los embolatan, les dan algo y hasta así llega en cuento de la participación.

**A.B:** Para mí el tema económico acá vuelve a tener resonancia, acá los humedales se cuidan dependiendo que estrato social los rodeen, entonces en humedales como el Santa María del Lago, pasa que sí escuchan y ayudan a los Agustinianos pero acá no nos escuchan.

**J.P:** Muchas veces lo que terminan dándonos a entender es que por más que se nos socialice las cosas y nos prometan ayudarnos a pasar proyectos, a la ciudadanía del común como nosotros no se nos llama a consultar nada, no hay una verdadera participación ciudadana, no les interesa porque nosotros si hablamos con verdades y con los hechos y yo quiero que quede bien sentado en tu tesis que nunca nunca van a invitar a la gente del común a tomar decisiones ni políticas ni ambientales.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.P:** Las oportunidades que tenemos son que se le dé la participación ciudadana al común.

**A.B:** Para mí las oportunidades son es que si ya desde arriba han formulado ciertas cuestiones, se apliquen y no dejen que los intereses económicos interfieran en la participación de las personas.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.B:** La fortaleza podría ser que uno ya tiene un marco legal del cual pegarse en el momento de reclamar los derechos sobre los humedales para protegerlos.

**J.P:** Yo siento que aunque la gente muchas veces no sabe qué es la política como tal, si hay una conciencia generalizada que uno ahora al menos ya puede así sea a punta de demandas participar, antes sí que era imposible.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.B:** Lo principal es que siempre la piedra en el zapato es la parte económica, históricamente se ha visto que siempre ha sido así, porque en la parte por ejemplo de Bogotá la cuestión de los humedales ocupan unos sitios que antiguamente no tenían ningún valor para la parte de la construcción que es el principal motor que tiene el país, pero en el momento que se dieron cuenta que las cosas no eran así y que a estos lugares se les podía dar un tratamiento de relleno sanitario, de ubicación estratégica y esas cuestiones, las cosas políticamente comenzaron a cambiar, es decir, ya se encontraron entre la espada y la pared, políticamente había que mantener a la ciudadanía pues con cierta información aunque por detrás se estuvieran haciendo otras cosas.

En la mayoría de los humedales de Bogotá los dueños han sido los mismos alcaldes, por lo que tiene un poder económico tan grande, que sencillamente ellos ven que tienen la oportunidad de sacar la famosa plusvalía, de sacarle provecho económico a esos territorios que pueden considerarse como rurales, volverlos urbanos y sacarles una ventaja económica grandísima por metro cuadrado.



En conclusión estos juegos económicos lo que han causado es que por más que se creen normas que exijan que se le consulte a la gente, se busque a toda costa invisibilizar a los actores de la sociedad civil, para que los intereses económicos primen sobre la ley.

**J.P:** En el caso de la gestión de los humedales le doy la razón a Don Alberto en cuanto al cambio en el uso del suelo, cuando yo llegué a Bogotá en el año 1977 más o menos yo veía ciertos humedales en la parte del terminal de transporte y su zona industrial, la gente en ese entonces no sabía qué es un humedal y lo que había adentro de un humedal, porque para la mayoría de gente la percepción era que eran chucuas o pantanos que eran creadores de insectos portadores de enfermedades, por lo que quienes vivían alrededor veían con muy buenos ojos que esos sitios se taparan, pero dentro de eso viene necesariamente el cambio en el uso del suelo, cambiarlo de rural a urbano, pasar de vender hectáreas a metros cuadrados, con el tiempo y la necesidad de vivienda, porque Bogotá era prácticamente un gran humedal, llega la técnica de relleno.

Cuando yo llegué a Suba en el año 1993 fui testigo del relleno del humedal La Conejera, alguien me habló de lo que había adentro del humedal, toda su flora y fauna nativa yo vi eso y me quedé enamorado y me preguntaba ¿Cómo es posible que prácticamente en los límites de la ciudad haya tanta diversidad y esta gente lo esté tapando? En ese entonces organizamos un comité ecológico con 12 personas y nos enfrentamos contra el urbanizador que era Pedro Gómez y se organizó la comunidad con el fin de evitar ese daño al ecosistema, la respuesta después de varios encuentros fue implementar la fuerza para poder seguir rellenando, pero nosotros nos organizamos e hicimos cadenas humanas y luchamos de verdad por el tema ambiental, pero el problema era que por un decreto que sacó en concejo de Bogotá en 1990 de protección de los humedales donde los declaraban espacio público, los urbanizadores podían rellenar cualquier humedal con total impunidad, porque acá público significa de todos y de nadie.

Cuando se dieron cuenta de esto se empezaron a implementar nuevas políticas, pero eran políticas maleables, no son radicales en la verdadera protección, ni del ambiente ni de los intereses de los ciudadanos que buscamos proteger el medio ambiente, todo se va en debate y las acciones poco o nada se ven, porque aunque se creen espacios para consultarle a la gente a la política siempre la permean los intereses económicos tanto del Estado como de los urbanizadores.

En la ciudad la gente no se pellizca porque tú abres tu grifo y te sale el agua limpia, entonces uno no es consciente del impacto ambiental. Los humedales si nos los protegemos al 100% es lo último que nos queda en biodiversidad en flora y fauna que nos ayudan a controlar el cambio climático.

<b>ENTREVISTA 2</b>	
Andrés Leyton (A.L)	Estudiante de derecho de la UN y ambientalista
Duración: 22:33 min	Fecha: Martes 22 de Septiembre de 2015

**¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.L:** Muchas veces pasa que las cosas se quedan en lo escrito y por más de que la comunidad esté pendiente, si no hay una debida asesoría y una debida gestión por parte de las entidades, pues al final no se logra nada, por ejemplo hace 6 o 7 meses hicieron una declaratoria de alerta naranja en varios humedales, y pues lo que yo he visto en Capellanía y Tibabuyes es que no se ha hecho gran cosa, se hacen eventos con bandas y un montón de cosas y recolección de firmas y ya, pero no se ha limpiado la ronda del humedal, no se han solucionado los problemas de las invasiones dentro de los humedales, no se ha cercado el humedal, se ven construcciones alrededor. Muchas veces ni los mismos vecinos saben, entonces uno se da cuenta que es indispensable la acción política para poder garantizar la protección de los humedales pero también la acción institucional hace falta entonces debilita mucho esos procesos, en vez de fortalecerlos, de guiarlos de garantizar una relación entre comunidad e instituciones, lo que ha pasado es que

no se ha podido relacionar y antes ha caído como en un letargo ahí, porque muchas veces la gente está interesada pero no sabe cómo canalizar ese interés ni esa acción política.

**¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**A.L:** Están las mesas de trabajo y el plan de manejo ambiental que es el mecanismo idóneo para garantizar la gestión de los humedales, lamentablemente los planes de manejo ambiental no se han aprobado del todo, solo 11 de 13 humedales creo que los tienen aprobados, el problema es que el desarrollo de sus líneas de aplicación e investigación no se han visto del todo reflejadas, por mucho se hacen sellamientos, pero en los componentes de recuperación ambiental, de educación y acercamiento a la comunidad para que participen el tema ha sido muy débil.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**AL:** Yo creo que no ha tenido un impacto como tal en el empoderamiento de los grupos que trabajan por los humedales, en primer lugar porque no ha habido una debida comunicación de esa política pública, y como te decía antes no es muy claro qué entidad es la encargada de hacer esa pedagogía, uno pensaría que es SDA pero ellos dicen que es Jardín Botánico que es el que maneja los humedales, a veces se hacen pequeñas Mesas Territoriales, pero no se ve una gestión más de empoderar a la gente, de buscar espacios donde a través de educación la gente entienda la importancia del territorio y sus ecosistemas y así lograr la apropiación de las herramientas políticas y jurídicas existentes para la apropiación y defensa del territorio, entonces no creo que haya habido como tal un impacto notorio en los grupos, porque pasa que muchas veces el impacto es muy coyuntural y no se ve reflejado.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.L:** Muchas veces los funcionarios se lavan las manos diciendo “Nosotros cumplimos con hacer la Mesa, pero si la gente no cae, pues eso si no es problema de nosotros, y ahí es cuando uno dice Bueno cómo así, ustedes están obligados a buscar estrategias para ligarse a la gente y lo que hacen es escudarse en reuniones donde solo asisten funcionarios del distrito dicen que hay una participación con la comunidad, que se está haciendo una socialización del Plan de Manejo Ambiental, en Capellanía por ejemplo la Veeduría local ayudó un poco a conformar un grupo, pero son de personas que tienen alguna relación con el distrito entonces comunidad como tal no hay, uno ve muy pocos vecinos.

La falta de comunicación a la comunidad, de que existan mecanismos idóneos para que la gente entienda qué es ese ecosistema, para qué está ahí, cuál es su importancia, su vitalidad, cómo él se puede relacionar con eso, que pues es como lo principal para garantizar que la gente esté pendiente de ese ecosistema y también falta como un poco de seguimiento desde la Procuraduría o la Contraloría para que los recursos que se dan a las instituciones, porque recursos si hay, entonces falta seguimiento para que esos recursos se ejecuten bien.

La eficacia es otro problema, hay que entender como política pública que aunque el medio ambiente esté de moda, pareciera que desde los centros de poder no se entiende la verdadera importancia de los ecosistemas y de la participación de las personas que viven cerca de estos, entonces eso también hace fallar la implementación.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.L:** Hay lineamientos interesantes, algunos indigenistas, otros de educación comunitaria, actividades de apropiación de territorio. El diseño es bueno pero la implementación no es eficaz.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.L:** Uno ve que si hay preocupación por los humedales, últimamente se habla mucho de eso y también se habla mucho de la participación de la ciudadanía, falta es como integrar los dos, uno ve que las intenciones son buenas, falta como más fuerza en materializar las cosas, en llevarlos a la realidad, que no se queden en el papel.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**A.L:** Yo creo que muchas veces la participación no es estable porque la gente se aburre, porque si uno no ve resultados de esas Mesas de Trabajo, muchas veces los mecanismos que uno tiene a la mano son derechos de petición, la gente se aburre porque el peloteo institucional demora mucho la solución y además no están muy bien definido cuales son las competencias para la administración de los humedales y qué tiene que hacer cada institución, porque es una administración interinstitucional, está SDA, Acueducto y Jardín Botánico, entonces uno le pregunta algo a una entidad y le bota la pelota a otro, entonces la gente no sigue participando ni haciendo actividad de defensa administrativa de los ecosistemas porque ven que hay una dilatación muy grande de los procesos, y al final la participación no termina siendo efectiva porque la gente no ve frutos.

Otra cosa que pasa es que hay muchos intereses políticos de por medio, entonces se hace muy difícil la relación con la institución, aunque eso no pasa en todos los humedales, lo que pasó en La Conejera por ejemplo, es que la administración no

supo superar el dilema de Petro o no Petro y no fue capaz de acercarse al proceso como tal y ver qué podíamos hacer como defensores del humedal.

La falta de compromiso de la comunidad es otra amenaza.

<b>ENTREVISTA 3</b>	
Ginna Díaz (G.D)	Asesora en temas ambientales del Concejal Roberto Sáenz y ambientalista
Duración: 07:22	Fecha: Viernes 25 de Septiembre de 2015

### **¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**G.D:** Creo que ha dado algunos inicios y algunos pinitos por así decirlo, pero evidentemente falta mucho, porque no se puede ejecutar una política de participación cuando no hay apropiación por parte de las comunidades frente a los ecosistemas, entonces si uno pregunta la mayoría de los ciudadanos no conocen qué funciones tiene un humedal, ni saben cuáles están a su alrededor, muchos viven cerca de humedales y no han ingresado a uno de ellos, entonces evidentemente si no hay información, si no hay apropiación es muy difícil que haya un ejercicio de participación, porque la participación se da cuando las personas comprenden que es importante decidir sobre el futuro de x o y tema, pero si desconoces ese tema no vas a tener ningún criterio con qué apuntar a una discusión de toma de decisiones, entonces en esa medida creo que está muy débil aun lo que pueda hacer la política.

### **¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**G.D:** Si creo que ha logrado sensibilizar a un mayor número de personas de la importancia de los ecosistemas de humedal, porque si muchas veces la gente no conoce, como te decía anteriormente, puede que al ver que se citan a las mesas ambientales de trabajo, la gente empiece a sentir curiosidad y a preocuparse o cuando se citan a las socializaciones, sin embargo muchas veces se queda en la

curiosidad y las personas no logran acceder ni participar efectivamente de los espacios, porque se queda en las instituciones y los grupos organizados.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**G.D:** Hay algunos grupos, organizaciones y sectores que ya conocen un poco más y han logrado sentarse en mesas y escenarios para debatir y discutir con la parte institucional.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**G.D:** Para mí la debilidad es que la participación no está cualificada, entonces de hecho yo considero que no hay un ejercicio real de la participación, creo que lo que se hacen más son ejercicios de legitimación, por ejemplo en el momento de consultar un plan de manejo ambiental, simplemente vienen, se le dice a la gente “Esto es así y asa” y por pasar unos listados y firmar unas listas de asistencia estamos diciendo que la gente participó pero en un sentido estricto y real de lo que sería la participación eso no es, porque la participación es que la gente construya lo que serían los lineamientos de la gestión de sus humedales.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**G.D:** ¿Las oportunidades? Todas, creo que realmente cualquier política pública o cualquier acción institucional si no es de la mano con la comunidad, si no es construida con la comunidad, si no apropiada con la comunidad nunca va a tener éxito, entonces se pueden planear muchas acciones y muchas estrategias pero se quedan simplemente en una letra muerta. Cuando es la gente la que vive y propone las cosas, puede ser no desde lineamientos evidentemente técnicos, la gente propone desde su cotidianidad y son los técnicos de las instituciones los que

tienen realmente el reto de convertir eso que la gente te dice, sus opiniones, sus propuestas ya en acciones de política pública.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**G.D:** Que hay grupos y organizaciones y ya hay un mayor número de colectivos y personas que se interesan en participar en estos temas, creo que esa es la mayor fortaleza, bueno hay dos fortalezas, uno que exista, que ya por lo menos en temas de humedales estemos hablando de temas de participación. Y dos las organizaciones, los colectivos y los grupos ambientales, ecologistas y demás o de ciudadanos simplemente que están interesados ya en hacer parte activa de estos procesos.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**G.D:** El manoseo de las comunidades, el simplemente invitar a legitimar las acciones que ya tiene programada la institución para simplemente mostrar que se cumplió, que se hizo, esa es la mayor amenaza, la deslegitimidad que tiene la institucionalidad en las comunidades.

<b>ENTREVISTA 4</b>	
Roberto Sáenz (R.S)	Concejal de Bogotá y ambientalista
Duración: 07:51	Fecha: Viernes 25 de Septiembre de 2015

**¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**R.S:** Bueno yo creo que la PPPI ha hecho que avance algo pero no lo que se necesita, la participación ciudadana se ha quedado en la mitad, han contratado algunas organizaciones comunitarias que tenían incidencia sobre el humedal, pero esas contrataciones no han sido lo suficientemente amplias en el tiempo ni inclusivas para que mucha gente realmente se sienta vinculada, entonces se ha



avanzado pero lo que debería hacerse es en primer lugar tener lapsos más largos de contratación para que puedan mantener la obra, porque cuando se corta la contratación a los 6 meses, se demora otros 6 meses en volver a contratar entonces las acciones se paran por 6 meses y no se hace nada. Al mismo tiempo no siempre se convoca a la ciudadanía en su gran mayoría, en las partes donde se ha hecho una buena participación ciudadana, como en los humedales del Burro y La Vaca en Kennedy, en La Conejera antes era muy buena la participación ciudadana, sin embargo no en todos los humedales pasa eso, en algunos la gente se mete y pelea y pelea y a veces se logra cosas, pero repito que ha sido muy débil esa participación.

**¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**R.S:** Si yo me ciño a la PPPI te podría decir que uno de los resultados ha sido la socialización de las decisiones que se toman en los humedales y la socialización de las problemáticas con la comunidad para disminuir los impactos, pero pasa que uno habla con la gente y le dicen todo lo contrario. Entonces creo que los resultados han sido que se crean los espacios en el papel pero ha habido problemas al momento de integrar la comunidad en esos espacios en las diferentes localidades que tienen humedales.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**R.S:** La participación de esos grupos, los que ha participado ha sido buena, porque la gente se apropia del sector, comienza a trabajar más en firme, le da menos miedo meterle la mano al humedal, saber que es de ellos, lo comienzan a considerar parte de su entorno y lo hacen bien, pero como no participa mucha gente, se queda a veces en pequeños grupos que no siempre representan el interés de la comunidad.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**R.S:** La convocatoria es la mayor debilidad. La gente no se siente convocada, no sabemos cuál es el problema, si es que no les llegó la información, no ve el humedal como algo importante, les parece que es una cosa un tanto lejana, entonces no se motivan mucho a participar, puede ser que no les explican bien la importancia no solo paisajística y de recurso natural, sino también la importancia que tiene para el mantenimiento de la diversidad.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**R.S:** Las oportunidades son inmensas, cuando la gente se mete a ayudar en la recuperación de un ecosistema, se convierte en un activo muy importante para la comunidad, la gente comienza a entender que un pedacito de un espacio verde le trae muchos beneficios, oxigena, facilita que la gente se integre y le da vida al sector.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**R.S:** Que se haya preocupado por integrar a la ciudadanía en la discusión de la gestión de la ciudad, siempre hay peros en la implementación y debilidades, pero como concejal yo te puedo decir que ya es un gran avance que en un país como el nuestro que se mueve tanto por intereses y que estos priman muchas veces, ya es un gran avance tener la intención de integrar a la comunidad, en medio de todo es una política muy nueva y todavía necesita algunos ajustes, pero yo sé de casos de humedales en los que sí ha habido sinergia con los ciudadanos y eso es bueno, esperemos que esto se amplíe y cada vez más la ciudadanía participe y se interese por defender ecosistemas tan vitales como los humedales.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**R.S:** La mayor amenaza es que las cosas se sigan haciendo así, es decir que no se le dé la fortaleza suficiente, es decir que la gente finalmente termine por no participar y se abandone totalmente y eso si es una pérdida muy grande.

<b>ENTREVISTA 5</b>	
Jorge Escobar (J.E)	Director Fundación Humedales Bogotá
Duración: 13:06 min	Fecha: Jueves 01 de Octubre de 2015

**¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.E:** Te voy a hablar desde la fundación, el tema de participación ha sido más un camino que nos hemos abierto los integrantes de la fundación en algunos espacios, más que porque los hayan abierto por si solo o nos hayan invitado, más bien ha sido un trabajo por fortuna desde la fundación que ha logrado permear algunos espacios para poder expresarnos y poder ejecutar lo que hemos planeado.

**¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**J.E:** Yo siento que si se participa hoy en día en torno a los humedales es más gracias a las gestiones de vecinos de los humedales que se dan cuenta de la problemática y empiezan a trabajar entre ellos, esto genera comprensión y va generando buenas cosas en el trabajo con los humedales, también es importante, que aunque se dio antes de la PPPI, fue gracias al trabajo mancomunado entre las instituciones y las comunidades que nacen políticas tan buenas como lo es la Política de humedales del distrito, entonces uno ve ahí que la participación cuando se implementa de manera efectiva si trae buenos resultados.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**J.E:** Yo creo que todo nace desde la exigencia de la comunidad, que llega a la institucionalidad, en este caso llegan Acueducto, SDA, se empiezan a vincular a estos procesos de una manera u otra, al principio con muchos tropiezos, tratando de poner acciones que no le venían muy bien a los humedales y a la comunidad le tocaba hacerle veeduría a las instituciones, entonces un poco estos tropiezos fueron haciendo que la comunidad se empoderará por sí sola, y fue tanto así que ahora uno ve que muchas de las personas que uno veía luchando por los humedales, ahora han entrado a hacer parte de la institucionalidad, en cargos importantes de la SDA y el Acueducto y pues uno esperaría que eso se convirtiera en algo positivo para que las entidades cambiaran un poco su visión en términos positivos sobre cómo gestionar los humedales.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.E:** La debilidad un poco ha sido que aunque han existido comunidades que han estado en defensa de los humedales desde principios de los 90, uno ve que desde su misma comunidad ni ahora con esa política desde la institucionalidad, se le reconoce a las personas esa labor, ni se recompensa, porque lo poco que queda de los humedales en la ciudad en este momento ha sido gracias a esas personas, que como no se les reconoce esa labor pues muchas veces tienden un poco a aburrirse y no hay entonces continuidad, porque no se sienten apoyados, entonces generan un desgaste y se terminan desvinculando, en muchos casos porque por cosas de recursos no se pueden sostener, o porque por diferentes intereses los amenazan, entonces les tocaba irse por temas de seguridad, entonces no es solo lo institucional, sino que hay diferentes temas socioeconómicos que no aseguran la participación a largo plazo y por ende la participación no llega a ser efectiva.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.E:** Bueno las oportunidades pues son gigantes, porque si la idea es participar se puede involucrar a la comunidad más allá de lo político en temas productivos, que llamen la atención de las personas y eso a largo plazo genera más interés tanto por el cuidado como por la participación entonces es una ganancia doble.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.E:** Yo creo que una de las fortalezas es que al menos en la norma ya estén creados los espacios, porque ya con eso la comunidad puede al menos tenerlo como sustento para hacer reclamos cuando no se dé la implementación de la manera en que se espera.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**J.E:** Bueno digamos que para contextualizar, durante mucho tiempo en algunos humedales se generó un tipo de administración de humedales compartidas, es decir, Acueducto y SDA compartían recursos con alguna ONG o fundación que fuera de la comunidad y entre ellos administraban el humedal de manera compartida y han tenido mucho éxito, sin embargo no en todos los humedales eso fue efectivo, por eso desde que esta administración llegó –Gustavo Petro<sup>25</sup>- se cambió este modelo y la participación se enfocó más hacia lo consultivo y la socialización y pues aunque antes no había funcionado en todos los casos, no considero positivo que se haya sacado a la comunidad de estos espacios, porque al fin y al cabo son ellos quienes viven y conviven con el humedal y le conocen

---

<sup>25</sup> Nota de la autora

mejor, entonces vemos que ahora ni lo pueden administrar y los ejercicios de consulta no son muy efectivos.

<b>ENTREVISTA 6</b>	
Edward Arias (E.A)	Concejal de Bogotá y especialista en temas de participación ciudadana
Duración: 13:24	Fecha: Jueves 15 de Octubre de 2015

### **¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**E.A:** Se han adelantado varios ejercicios de concertación con las comunidades que se encuentran organizadas y quieren hacer el rescate de los humedales, fruto de eso se han logrado hacer intervenciones en humedales como Capellanía, la Isla y Tibanica, sin embargo, falta mayor apropiación de estos espacios en cuanto al cuidado y recuperación de estos cuerpos de agua.

Es necesario recalcar la dificultad de la articulación interinstitucional, toda vez que en este gobierno varias entidades del Distrito han querido mostrarse como quienes ejercen el control y la ejecución de acciones en los humedales. Es así, como se encuentra que para los humedales interviene ACUEDUCTO, Aguas Bogotá, Jardín Botánico, Secretaria de Ambiente, y cuanta organización se pueda imaginar desde colegios, hasta colectivos indígenas, pasando por grupos ambientalistas que promueven la bicicleta, en fin. Pero la experiencia muestra que el aporte real de las comunidades es bien poco. Faltan campañas de apropiación y que la gente conozca los mecanismos de vinculación.

### **¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**E.A:** El fin último de estos procesos de participación es que mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales se puedan materializar las políticas públicas, bajo ciertos principios. Estoy seguro que la comunidad conoce mejor que cualquier autoridad del Distrito las problemáticas

ambientales que se generan con respecto a los humedales, pero los resultados no van más allá de los que se enuncio en la respuesta anterior. Creo que si queremos fortalecer una cultura democrática que le permita a la ciudadanía producir acuerdos y actuar colectivamente para poder incidir en las en las decisiones públicas necesitamos empoderar a los habitantes cercanos y en general para que podamos hablar de verdaderos resultados. Necesitamos dejar de hablar de soluciones coyunturales, necesitamos hablar de procesos a mediano y largo plazo.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**E.A:** El impacto de todo ejercicio de participación ciudadana debe estar dado en términos de apropiación y gestión. Sin embargo con respecto al tema de los humedales nos quedamos en pequeños grupos que hacen esfuerzos muy valiosos pero no están en todos los humedales de la ciudad.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**E.A:** Son procesos intermitentes y no permanente que son dos aspectos que terminan siendo fundamentales en los temas de participación ciudadana. Hay poca difusión de estos espacios por eso son muy pocas personas las que participan.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**E.A:** La apropiación de estos espacios genera legitimidad en las decisiones que se tomen con respecto a las políticas públicas ambientales, de la organización, del proceso y de paso de las personas responsables de liderarlos. Se generan compromiso de las personas participantes en el cumplimiento de las decisiones

adoptadas. De otro lado, hay una mayor calidad de las decisiones porque se tienen más puntos de vista y hay más elementos de análisis y en esa medida hay responsabilidades compartidas.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**E.A:** La integración de la ciudadanía es fundamental para este proceso, como ya lo he dicho anteriormente la comunidad es la que más sabe de todas las problemáticas que los aquejan. En este sentido ayuda a disminuir las inequidades sociales y transformar las relaciones de verticalidad entre Estado y Sociedad Civil, con estas prácticas se está contribuyendo a una sociedad más equitativa en términos ambientales, incluyente y solidaria.

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**E.A:** La mayor amenaza es la falta de continuidad de las organizaciones sociales, que se unan para tomar decisiones meramente coyunturales y no haya procesos que mantengan una continuidad. Las organizaciones sociales necesitan encontrar un mayor asidero y apoyo por parte de las entidades Distritales las cuales no tienen claro su papel frente a estas organizaciones.

<b>ENTREVISTA 7</b>	
David Enríquez (D.E)	Profesor
Duración: 32 MIN	Fecha: Martes 13 de Octubre de 2015

**¿Cómo ha funcionado la PPPI en la gestión de los humedales?**

**D.E:** Bueno, necesitamos entender primero la importancia de los humedales, la cual es evidente en una metrópoli como Bogotá, geomorfológicamente los humedales han sido modificados a lo largo de la historia de Bogotá, que antes era un gran lago y que ha pasado por diferentes condiciones tanto climáticas como antrópicas, se han ido modificando hasta tan punto de quedar reducidos a ciertos



relictos, relicto es lo que puede quedar de un ecosistema, y ahora en Bogotá quedan muy pocos, más o menos anteriormente por la cosmovisión popular los humedales eran vistos como caños, porque se veía que los humedales están interconectados a las cuencas hidrográficas.

A lo largo del tiempo se evidencio que el humedal presta unos servicios ambientales, un servicio ambiental es ese beneficio tangible que le presta una unidad biótica al ser humano o en general a los demás ecosistemas, entonces son ecosistemas estratégicos, al darse cuenta el Estado y la sociedad que estos humedales eran estructuras estratégicas nace de ahí el hecho de su conservación y se empieza a entender que es necesario protegerlos y conservarlos en diferentes aspectos, porque el humedal no es solo el pedacito de agua estancada, allí convergen muchos aspectos incluyendo los sociales, políticos, los ecológicos y al ser humedales estratégicos se necesita que el concepto de desarrollo sostenible se ponga en marcha.

Todo esto es una retrospectiva para que podamos llegar al tema de las políticas públicas, entendiendo el servicio ambiental que los humedales le prestan a la población capitalina, un fluctuante de entre 8 y 9 millones de personas y solo haber 13 humedales reconocidos, entonces es urgente y necesario que se haga esta gestión. Cuando se entiende esto, el gobierno, el Distrital más que todo empezó la ardua lucha para que sean declarados áreas protegidas dentro del Distrito Capital, o más que áreas protegidas, áreas de protección para su intervención, porque recordemos que hay muchas formas de estructurar un área protegida.

Reconocer al humedal como un área protegida dentro de la ciudad ya es un primer paso de la política pública. Se han declarado a lo largo de la historia 13 humedales, por sus características, etc. Cada humedal tiene unas estructuras que se comparten pero otras que cambian dependiendo de su ubicación, de su

población aledaña, de su grado y nivel de impacto y lo más importante, las especies que se reportan tanto animales como vegetales.

Al entender que se deben proteger y gestionar estos ecosistemas, entran a interactuar diferentes entidades que hacen algo en torno a la gestión, entonces ya hay entidades distritales en su gran mayoría que empiezan a hacer cosas, ya sea a nivel técnico, social, a nivel político, para empezar a rescatar ante la sociedad la importancia de estos humedales. Inicialmente, la SDA que es un ente o una autoridad ambiental dentro del Distrito Capital, ha hecho diferentes estrategias, el Acueducto de Bogotá, al ser parte de la cuenca hidrográfica tiene esta función. Cada una de estas entidades ha tenido diferentes funciones, líneas de acción y ahora tenemos que el Jardín Botánico ha hecho intervención en los humedales, eso es a más o menos un resumen de como a lo largo de los años estas entidades se han involucrado en el proceso.

Como la política pública reconoce a los humedales, debe entonces el gobierno decir ¡Hagamos algo! Entonces lo que hacen es generar por diferentes mecanismos momentos en los cuales los humedales han vivido una serie de destinación de recursos para que sean administrados en diferentes líneas de acción y en diferentes momentos, han sido administrados en convenios por ONG's, por personas organizadas de la sociedad civil y ahí vemos el primer avance, que existe una administración que entiende que quienes conviven con el ecosistema son quienes mejor lo entienden, por lo que se les incluye en la gestión. Se reconoce igualmente que las diferentes entidades tengan que ejercer control, acciones y seguir trabajando en la protección de los humedales.

**¿Cuál cree que ha sido el resultado de la PPPI en la gestión de los humedales en sí?**

**D.E:** Uno de los grandes resultados que existe es la mejora de los humedales y que la administración de estos se enfoca en mitigar los diferentes impactos ambientales, aquí es donde viene a trabajar la sociedad civil en torno a ese

modelo de gestión. La sociedad civil ha tenido grandes alcances en esta gestión, en primer momento, es la sociedad civil la que está cerca a la población, que por un lado los ha impactado y por el otro se ha ido organizando en torno a trabajar en proyectos que le aporten algo al humedal, el ejemplo emblemático es el del Humedal La Conejera, donde su recuperación inicial ha sido gracias a las iniciativas de la comunidad aledaña. Pero la organización siempre se ha dado desde ellos, le toca a la sociedad organizarse y apoyarse en las políticas públicas para lograr que sus proyectos puedan andar. Porque por más que exista la política pública, si no se le pone el motor y la energía, que en este caso es la sociedad civil pues no va a andar.

**¿Cuál cree que ha sido el impacto del PPPI en los grupos de la sociedad civil vinculados a los humedales?**

**D.E:** Yo siento que no ha habido un impacto como tal de la política pública, es decir, la gente si participa mucho más que antes y si se han creado más espacios para que la gente vaya y participe y opine, el punto es que más allá de esto, yo siento que todo nace desde la comunidad y lo que le ha faltado a la política pública es aprovechar esos espacios ya creados, escuchar a la comunidad y llegar a acuerdos que legitimen las acciones que llevan a cabo las entidades administradoras.

**¿Cuáles cree que son las debilidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**D.E:** La debilidad principal es que se crea la normal pero no se cumple, otro problema en el momento de formular la política es que si no se acude a la comunidad y se le consulta, casi siempre pasa que en la parte de la implementación se dan desacuerdos entre la sociedad y las entidades.

Otra cosa que pasa es que la formulación no se hace de manera articulada, entonces los POT no tienen en cuenta a veces terrenos privados, entonces la

política y la realidad no son acordes, porque si desde el principio se 'planea intervención en terrenos privados pues lo más lógico es que más adelante hayan problemas.

**¿Cuáles cree que son las oportunidades de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**D.E:** La oportunidad es entender que estos ecosistemas existen, entender su importancia y el hecho que se empiece a pensar en soluciones para las problemáticas de ecosistemas y entonces estos aspectos pueden tener a mejorar. Que la gente sea más consciente también de la importancia de los humedales ha permitido que se organicen y se preocupen por su conservación.

**¿Cuáles cree que son las fortalezas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**D.E:** Al ya haberse generado esta preocupación de la que te había hablado antes, es interesante que se abran desde el Distrito espacios para que la sociedad participe, pero más importante que esto, se necesita que la política si cumpla con sus objetivos. Que la participación sí sea efectiva y lo que se habla con la comunidad se implemente. Porque es la comunidad la que brinda un horizonte, porque se debe entender su cosmovisión sobre el territorio

**¿Cuáles cree que son las amenazas de la PPPI en la gestión de los humedales?**

**D.E:** El hecho de que haya gestión, administración e intervención de los humedales implica recursos, dinero, cuando esto entra en juego, es evidente en la sociedad que esto se convierte en focos de corrupción y de desvío de dineros, al haber corrupción, si hay una política se debe tener el espacio para para trabajar, peor es cambiante, entonces lo que hace esta administración actual, lo cambia la siguiente, no hay continuidad entre las administraciones y cada cuatro años estamos dependiendo del manejo que el gobernante le quiera dar.

Otra amenaza es la destinación de recursos que muchas veces no es suficiente y tampoco se da de forma continua, si el presupuesto se acaba todos los proyectos a la mitad y toca esperar a que venga la siguiente administración y todo se queda en la burocracia.