

**PROPUESTA PARA LA REDEFINICION DEL MODELO DE POLITICA PUBLICA  
PARA LA DESCONTAMINACION DEL RIO BOGOTA EN PERSPECTIVA DE  
GOBERNANZA**

**PEDRO JAVIER PARRADO MERCHAN**

**TRABAJO DE GRADO  
Maestría en Estudios Políticos**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
Bogotá D.C, 9 de julio de 2018**

**PROPUESTA PARA LA REDEFINICION DEL MODELO DE POLITICA PUBLICA  
PARA LA DESCONTAMINACION DEL RIO BOGOTA EN PERSPECTIVA DE  
GOBERNANZA**

**PEDRO JAVIER PARRADO MERCHAN**

**TRABAJO DE GRADO  
Maestría en Estudios Políticos**

**Director Trabajo de Grado  
HUMBERTO LIBRADO  
Tutoría II**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
Bogotá D.C, 9 de julio de 2018**

## Tabla de Contenidos

Introducción.....	5
Capítulo 1 .....	9
Generalidades .....	9
Situación actual del río y actores involucrados.....	10
Instancias responsables del proceso de descontaminación del Río.....	15
Cronología de programas de descontaminación del Río Bogotá.....	18
Tipos de política ambiental e instrumentos de política pública utilizados ...	21
Acciones futuras. ....	32
Capítulo 2. ....	36
Generalidades .....	36
Historia .....	36
Los poderes del estado.....	39
La separación del Estado y la sociedad.....	41
El concepto de gobernanza.....	49
Los tipos de Gobernanza .....	51
Gobernanza y gobernanza multinivel .....	53
La gobernanza multinivel y el río Bogotá.....	58
Gobernanza aplicada al recurso hídrico.....	60
¿Qué se ha hecho en términos de Gobernanza para el caso del Río Bogotá.....	61
Algunos ejemplos internacionales.....	64
Capítulo 3 .....	64
La innovación en el sector público.....	64
La propuesta. ....	68
Actores.....	70
Alternativas para el diseño de la política pública que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá .....	78
Gobernanza multinivel .....	82
¿Cómo funciona la propuesta del modelo de gobernanza multidimensional?.....	85
Nueva estructura para el modelo.....	86
Acciones clave que permite el modelo .....	89
Retos y riesgos del modelo.....	91
Conclusiones.....	93
Anexos.....	97
Bibliografía.....	101

*A Dios y la Santa Madre del Cielo, dueños de mi existencia.*

*A Simón Pedro, mi regalo máspreciado.*

*A Cata por su paciencia y apoyo incondicional.*

*A Santi, mi sobrino del alma y mi gran compañero de discusiones filosóficas.*

*A mis padres y hermanos por su amor incondicional.*

*A la memoria de mi hermano Alejandro, mi primer gran amigo.*

## Introducción

En efecto, la ecología y la preocupación por el medio ambiente han generado una redefinición en la política de los últimos años. El análisis y el estudio del medio ambiente ha dejado de ser un área exclusiva de la ecología y ha generado un sin número de debates y literatura en las Ciencias sociales, lo que ha provocado un giro en las Ciencia Política contemporánea (Valencia, 2007).

Así las cosas, la política verde toma una gran relevancia pues implica "cambios estructurales, transformaciones sociales y políticas, con los consiguientes efectos de cambio de comportamiento ciudadano" (Zapata-Borrero, 2003, p. 43).

Adicionalmente, lo que sucede hoy es que todo lo relacionado con el medioambiente está tomando una importancia vital en la política actual por causales como por ejemplo la globalización de problemas medioambientales con el cambio climático, el ejemplo más claro para ilustrar esta situación, y todas aquellas de este tipo que afectan a las sociedades actuales (Valencia, 2007).

Para el caso de Colombia y más específicamente Bogotá, la evaluación del programa del saneamiento del Río Bogotá entre los años 2008 y 2013, llevada a cabo por la Contraloría de Bogotá D.C, menciona el grado de contaminación del Río Bogotá ha llegado a tal extremo, que se ha llegado a clasificar como la alcantarilla a cielo abierto más grande de la ciudad y del país." (Cuervo et al. 2014, p.2).

Por otra parte, el mismo estudio de la Contraloría menciona que “los esfuerzos y los recursos invertidos han estado dispersos y desarticulados de forma que las acciones ejecutadas han sido parciales y poco efectivas, lo cual no ha solucionado el problema de fondo” (Cuervo et al. 2014, p.3).

Ante esta problemática ha sido el Estado, el único actor que ha tomado parte activa y ha demostrado cierto nivel de compromiso para mejorar las condiciones de este cuerpo hídrico. Sin embargo, este modelo de política pública fundamentado en acciones directivas, y generalmente coercitivas desde el Estado, ha demostrado su baja efectividad, no solamente por la falta de coordinación entre las diferentes entidades en cada uno de los niveles sino también por los bajos niveles de compromiso en la solución por parte de los otros dos actores clave, y a su vez causantes principales del estado actual del Río, la ciudadanía y la empresa privada.

Los beneficios de lograr una mejora sustancial en el proceso de descontaminación del Río Bogotá son entre otros y como lo afirma Pérez Preciado (2006): la valorización de la tierra, la posibilidad dar uso recreacional y turístico al Río y sus riberas, mejorar la calidad de los cultivos que a hoy son regados con sus aguas, mejorar la salud de la población, especialmente infantil, expuesta directa o indirectamente a sus aguas (más de 8 millones de personas), capitalizar los costos de oportunidad del uso que podría darse al agua no contaminada y la recuperación de la fauna y flora del Río.

Adicionalmente, y de acuerdo a la información de la Evaluación del programa de Saneamiento del Río Bogotá 2008-2013 de la Contraloría de Bogotá que cita el informe de la CEPAL, presentado en Cartagena de Indias el 27 de agosto de 2010, con base en los datos aportados por el Banco Mundial, la externalidad negativa anual del estado de

contaminación del Río se calculó en US\$57.711 millones “representada por los bienes y servicios ambientales de los cuales no se puede hacer uso por el estado actual del río Bogotá, cifra que equivale al 77,4% del PIB del Distrito Capital, en pesos de 2013”. (Cuervo et al. 2014, p.11).

Es en este contexto que esta investigación buscará identificar las principales causales que han dificultado el éxito la política pública para lograr la descontaminación del Río Bogotá y a partir de estas proponer un nuevo modelo para el diseño, la implementación y el seguimiento de una nueva política pública que permita corregirlas y mejorar estos resultados de manera sostenible.

Para lograr este objetivo será necesario entonces comenzar por determinar las causas principales del estado actual de contaminación del Río Bogotá, identificar las instancias responsables y los diferentes instrumentos de política pública que han sido utilizado en los últimos 40 año para la solución de esta problemática.

En segundo lugar, determinar las causales principales que han dificultado el éxito de las políticas públicas que se han ejecutado hasta la fecha para la solución de la problemática. Finalmente, una vez resueltos estos interrogantes, se procederá a proponer el nuevo modelo de política pública que permita la permita la realización y la sostenibilidad del proceso de descontaminación del Río Bogotá y a definir la estructura, roles y los mecanismos mediante los cuales, el Estado, la ciudadanía y la Empresa Privada trabajarán de manera coordinada dentro del nuevo modelo de política pública para lograr mejorar los resultados de proceso de descontaminación del Río Bogotá.

Para cumplir con este propósito este documento estará estructurado en 3 capítulos principales: un primer capítulo donde se llevará cabo un recorrido por la situación de

contaminación actual del Río, los actores involucrados, las instancias responsables del proceso de descontaminación, la cronología de programas de descontaminación y los tipos de política ambiental e instrumentos de política pública que se han utilizado en los últimos 40 años.

Posteriormente pasará a un segundo capítulo donde se determinarán las causales que han dificultado el éxito de las políticas públicas que se han ejecutado hasta la fecha para la solución de la problemática de contaminación del Río Bogotá llevando a cabo un recorrido por la historia de la sociedad colombiana y como esta historia hace parte de esta problemática, posteriormente se procederá a explicar los tipos de poderes de los que el Estado ha hecho uso para intentar solucionarlo y exponer las razones por las cuales existe un alto grado de separación entre la sociedad y el Estado, y que a la final ha impedido implementar apropiadamente las posibles soluciones a esta problemática. Finalmente se presentará las causales identificadas.

Un tercer capítulo donde se presentará el concepto de gobernanza y sus diferentes tipos, y se profundizará en el concepto de gobernanza multinivel, así como algunas experiencias de su aplicación, para posteriormente, dar paso al cuarto capítulo donde se expondrá la importancia de la innovación en el sector público y se presentará la propuesta para el nuevo modelo de política pública fundamentado en gobernanza multinivel incluyendo, los actores involucrados y sus características, las alternativas posibles y los criterios de selección para definir la definitiva, la propuesta del modelo escogido, la estructural del modelo, las acciones clave que permite este modelo y los restos y riesgos del modelo, para finalmente cerrar con las conclusiones finales.

## Capítulo 1

### Generalidades

Inicialmente llevaremos a cabo un recorrido general por el problema de contaminación del Río Bogotá, su historia, la forma como se ha abordado la solución de su problemática, y los resultados a la fecha. Esto se realizará mediante la descripción de la situación física actual del Río y los principales agentes causantes de la situación de este afluente, la manera como se ha intervenido este problema por parte del Estado, que ha sido en últimas el único actor que ha tomado el liderazgo para el tratamiento de esta problemática, las entidades responsables en cada una de las diferentes instancias estatales, junto con las conclusiones que han emitido organismos de control como la Contraloría General de la República respecto de los resultados alcanzados hasta la fecha.

Posteriormente se llevará a cabo una revisión cronológica de las acciones que se han tomado a lo largo de la historia, desde que se comenzó a hablar de la necesidad de llevar a cabo un tratamiento de las aguas del Río Bogotá en 1906 hasta la fecha, así como los instrumentos de política pública utilizados en los últimos 40 años finalizando con las acciones que han sido definidas hacia el futuro, para de esta manera lograr una perspectiva general que permita demostrar la necesidad y la pertinencia de esta investigación.

## **Situación actual Río Bogotá y actores involucrados.**

La evaluación del programa del saneamiento del Río Bogotá entre los años 2008 y 2013, llevada a cabo por la Contraloría de Bogotá D.C, menciona que “El río Bogotá es la cuenca principal del sistema hídrico de la ciudad y hace parte integral de la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital. Resalta además que el grado de contaminación del Río ha llegado a tal extremo, que se ha clasificado este cuerpo de agua como “la alcantarilla a cielo abierto más grande de la ciudad y del país.” (Cuervo et al. 2014, p.4). Sus niveles de contaminación han alcanzado tal punto en los últimos 20 años que ha motivado una respuesta institucional que en ese estudio se denomina “Programa de saneamiento del Río Bogotá”. Sin embargo, a pesar de ese esfuerzo y de acuerdo con la investigación de la Contraloría, “los esfuerzos y los recursos que se han invertido han estado dispersos y desarticulados de forma que las acciones ejecutadas han sido parciales y poco efectivas, lo cual no ha solucionado el problema de fondo” (Cuervo et al. 2014, p.4).

De acuerdo con el Ex Director de la CAR Alfonso Pérez Preciado (Jun 1993 a Feb de 1994) en su artículo “El problema del Río Bogotá” las causas principales de la contaminación hídrica del Río Bogotá son las aguas residuales domésticas, las aguas residuales industriales y la minería extractiva. Adicionalmente Pérez Preciado, tomando cifras del estudio DNP-PNUD de 1994 especifica que “la carga doméstica representa el 76% mientras que la industrial alcanza el 24% del total de la carga orgánica Generada por Bogotá y Soacha en términos de  $DBO_5$ ”. Continúa señalando además que “las cervecerías son los mayores contaminantes orgánicas (en DQO), con el 68.6% del total,

seguidas por el sacrificio de ganado (3.5%), los detergentes (1.5%), las bebidas (1.5%), la minería (0.1%) y otros sectores (29.8%)” (Pérez, 2006, p. 4).

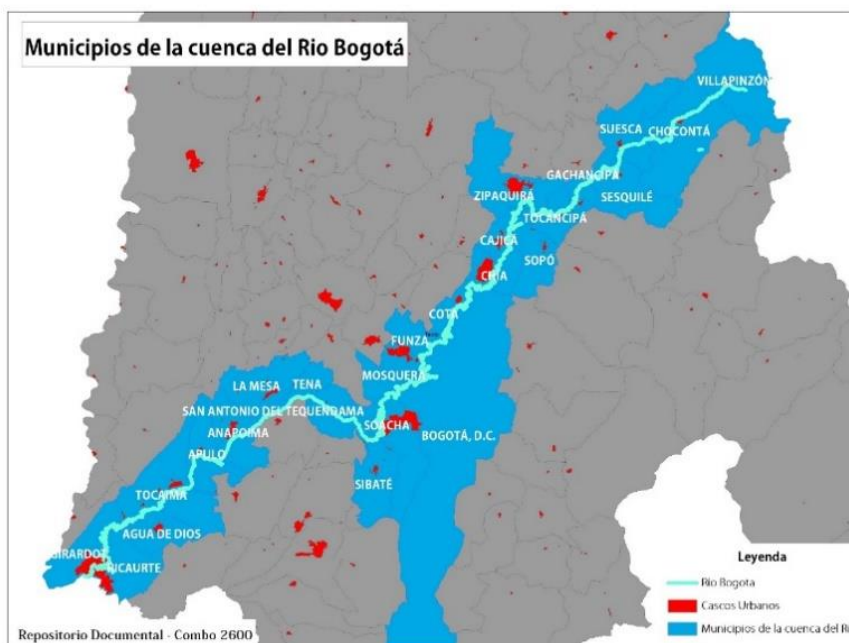
Finalmente agrega que, en términos de sólidos suspendidos, las mayores cargas son producidas por la minería extractiva (43%), las cervecerías (33,3%), el sacrificio de ganado (2,1%) y demás sectores (18,6%)” (DNP-PNUD, 1994).

DNP: Departamento Nacional de Planeación

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

DBO<sub>5</sub>: Demanda biológica de oxígeno en cinco días de reacción, consumo de oxígeno al degradar la materia orgánica

DQO: Demanda química de Oxígeno, mide la cantidad de sustancias capaces de ser oxigenadas.



*Figura 1. Municipios de la cuenca del río Bogotá, Combo 2006.*

Según Acevedo (2002) en su estudio titulado “Estrategia Para la Recuperación del Río Bogotá a Partir de la Coordinación Entre Actores y Acciones”, en la cuenca del Río Bogotá existen 483 vertimientos municipales, 672 agropecuarios y 2.822 industriales.

Los vertimientos municipales representan la principal causa de la contaminación orgánica de la cuenca, sin embargo, también contribuyen de manera importante los mataderos municipales dado que no llevan a cabo ningún tratamiento para las aguas residuales y por la ausencia de prácticas limpias para la producción.

En términos de vertimientos químicos están los lixiviados producto de la descomposición de las basuras y la industria donde el mayor impacto lo genera el relleno sanitario de Doña Juana que sirve a Bogotá, seguido por el de Mondoñedo que sirve a Madrid, Mosquera, La Mesa, Guayabal de Siquima, entre otros. En cuanto a vertimientos

industriales, se destacan los metales pesados principalmente como resultado del proceso industrial de las curtiembres (pequeña industria y en algunos casos informal) ubicadas principalmente en los municipios de Villapinzón y Chocontá.

Siguiendo el mismo estudio de Acevedo (2002) se menciona que el Río ingresa posteriormente a la zona industrial de Tocancipá donde existen plantas de producción de alimentos, bebidas, cerámicas y empaques, entre otras, donde se destacan grandes fábricas como Bavaria, Corona, Malterías Unidas y Alpina. Más abajo por medio del Río Frio, ingresan vertimientos de lecherías como La Alquería y luego ingresan los vertimientos industriales transportados por el Río Tunjuelo y posteriormente los vertimientos correspondientes a la zona industrial del Río Basillas que incluye los corredores industriales de Fontibón, Funza, Madrid, Mosquera y Facatativá. Finalmente son vertidos todo tipo de vertimientos industriales que llegan al Río provenientes de la zona industrial del Muña.

En términos de vertimientos agropecuarios, menciona el estudio de Acevedo (2002), se destacan los correspondientes a la agroindustrial de las flores que se extiende a lo largo de toda la Sabana.

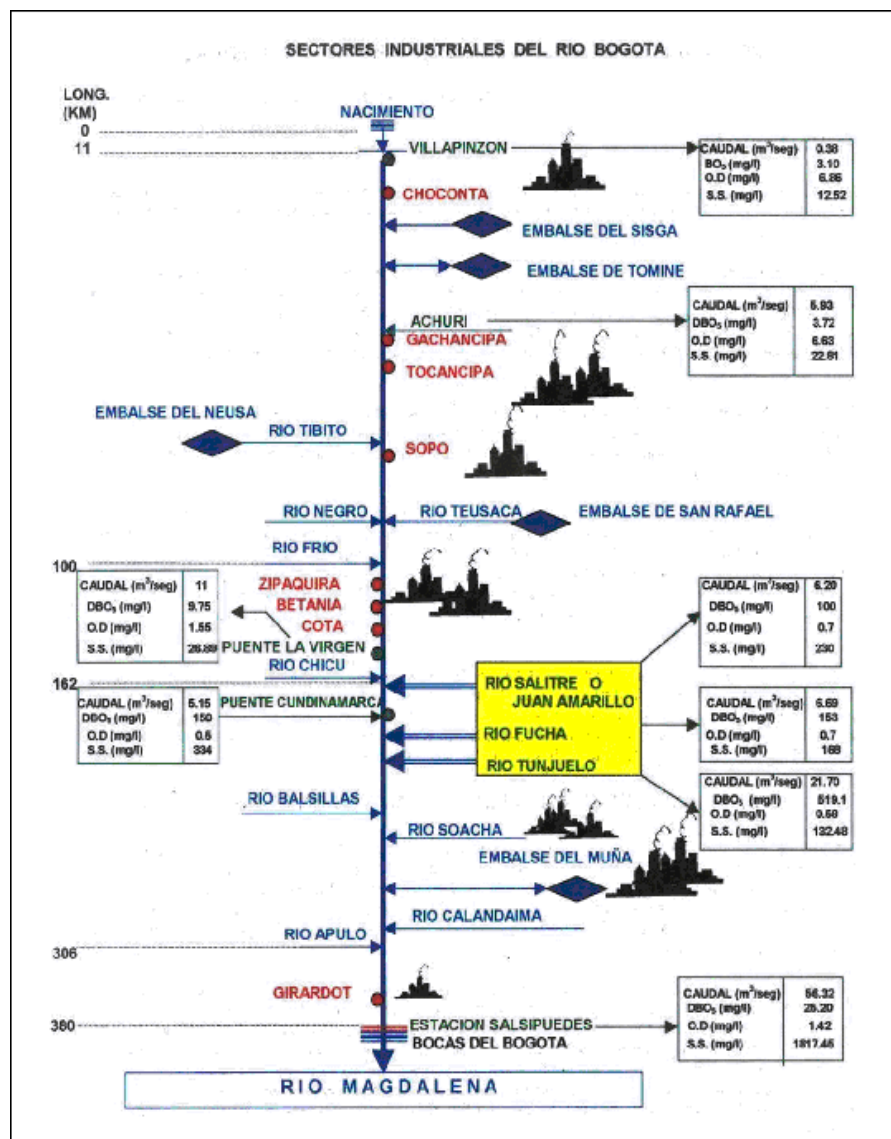


Figura 2. Sector Industrial relacionado con el río Bogotá.

Tomado del instituto de estudios urbanos

Dado lo anterior se puede concluir que existen dos agentes principales causantes de la contaminación del Río Bogotá: los hogares y la Industria. Para el caso de los hogares la principal causa refiere a la falta de educación y de compromiso por parte del ciudadano común en cuanto a su responsabilidad frente al Río se refiere. Esto incluye, control y manejo adecuado de desechos en los hogares, utilización indiscriminada de productos

altamente contaminantes para el aseo y control de plagas y finalmente una inexistente preocupación ciudadana por buscar alternativas que permitan el control y la mejora del impacto negativo que general las cargas biológicas.

En términos de la Industria el control de los vertimientos debe ser una acción clave no solamente para disminuir problemas en el sistema de alcantarillado, reducir costos y garantizar que se puedan cumplir los procesos biológicos en las plantas de tratamiento previstas sino también para reducir las descargas de sólidos y de sustancias tóxicas efectuando procesos de reducción de la contaminación en la fuente soportados en asistencia técnica y en transferencia tecnológica (Pérez, 2004), en pocas palabras, hacer uso de experiencias exitosas y de las nuevas tecnologías para reducir decididamente la contaminación de los potenciales vertimientos.

### **Instancias responsables del proceso de descontaminación del Río Bogotá**

El proceso de descontaminación de Río y en general, la política pública que ha definido los lineamientos para dicho proceso ha sido abordada bajo el clásico enfoque de Gobierno donde la premisa principal es el supuesto que “en la sociedad no existen o son casi inexistentes las capacidades de auto organización, autogobierno, autorregulación, y solución de sus problemas” (Aguilar, 2007, p4.).

A nivel nacional, a través del Ministerio de Ambiente y desarrollo cabeza de las autoridades ambientales en Colombia y encargado de dictar los lineamientos en lo referente al uso del recurso hídrico. Adicionalmente, el MADS, junto con la Presidencia de la República es el encargado de formular la política nacional ambiental y de recursos

naturales renovables, así como dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que garantiza el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

A nivel regional la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR es la autoridad ambiental regional que tiene como función velar por la calidad del río, conforme a los objetivos trazados para cada tramo de su recorrido y cuyo rol se ha concentrado en asegurar la recuperación de los terrenos de la rivera del Río.

A nivel municipal La Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, que es la autoridad ambiental en el perímetro urbano de la ciudad, y tiene como función realizar tanto el control de vertimientos de las aguas residuales efectuados al canal Torca y a los ríos Salitre, Fucha, y Tunjuelo, los cuales recorren en sentido oriente - occidente la ciudad y desembocan en el Rio Bogotá, como el monitoreo, seguimiento y evaluación de la carga contaminante que es aportada, y además vigila que se cumplan los objetivos del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV de Bogotá.

Existe adicionalmente a nivel municipal un segundo actor, la EAB, que ha sido la encargada de las obras, equipos y suministros así como los estudios, Asesorías, Consultorías y Diseños, Interventorías, Servidumbres y Terrenos e igualmente es la encargada de crear y ejecutar las actividades necesarias para generar espacios de esparcimiento para la ciudadanía, efectuando un mejoramiento estético de la zona de manejo y preservación ambiental –ZMPA- y a largo plazo, lograr que mediante los tratamientos efectuados en las PTAR, se le pueda dar un uso agrícola a las aguas tratadas en la planta, y en un futuro lograr la presencia de organismos vivos en el cuerpo del río.

Adicionalmente, y como respuesta a la Acción popular del Río Bogotá, bajo sentencia proferida por el Consejo de Estado en el año 2014, fue creado el CECH, Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, cuyo propósito fundamental es dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico, la cuenca hidrográfica del Río Bogotá , para mayor información en el Observatorio Colombiano de Gobernanza del agua, <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/cech>).

El CECH está conformada por El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento de Cundinamarca, la Secretaría Distrital del Ambiente de Bogotá, la EAAB, la CAR, la Gobernación de Cundinamarca, los municipios del El Colegio y Cajicá y como invitados la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Sin embargo, y a pesar de la creación de este concejo, y de acuerdo con auditorias consignadas en el Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República 2015-2016 elaborado por la CGR se ha podido concluir que concluir que “el manejo de los recursos y la gestión adelantada por las entidades vinculadas en la sentencia, no permitirán alcanzar los objetivos de descontaminación previstos para el año 2020” (CGR, 2016, p.31), es decir, que no existen avances significativos en el proceso de descontaminación del Río a pesar de los más de 100 años que lleva este proceso desde que se inició el debate sobre esta materia en el año 1906.

## **Cronología de programas de descontaminación del Río Bogotá**

Para ilustrar esto último, a continuación se llevará a cabo un recorrido cronológico por programa de descontaminación del Río Bogotá a partir del informe emitido por el DAMA en este sentido en 2004, igualmente del informe sobre las “principales obras del Megaproyecto de saneamiento del Río Bogotá” emitido por la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá (EAAB) en 2012 y finalmente del documento explicativo del fallo del Consejo de Estado del 28 de Marzo de 2014, llevado a cabo por Alfonso Pérez Preciado de la Sociedad Geográfica de Colombia, en el que se puede destacar lo siguiente:

Desde al año 1906 con la contratación del estudio de Pearson se da inicio al debate sobre la manera de descontaminar el Río Bogotá y sus afluentes. Este estudio recomendaba el tratamiento de las aguas residuales antes de verterlas al Río. Posteriormente en 1927 la compañía White J.G Engineering Corporation plantea la construcción de interceptores y una planta en Fucha.

Entre los años de 1940 y 1944 se construye el Embalse del Muña para almacenar los caudales regulados del Río. En 1955 se crea la EAAB y en 1961 la CAR. En 1962 se contrató el primer Plan Maestro de Alcantarillado que recomendó realizar estudio en lagunas aireadas de Tibabuyes.

Luego en 1974 el Consorcio Camp Dresser & Mckee CEI y Planhidro plantea opciones de tratamiento en la Sabana y la construcción de una planta en Tocaima. En 1979 el Banco Mundial financió la construcción de una planta piloto para un estudio que permitiera determinar la factibilidad del tratamiento de las aguas residuales a igualmente

el Banco Mundial propone construir un gran interceptor para llevar las aguas hasta el Tunjuelo donde se construiría una gran planta de tratamiento.

En 1985 la compañía HIDROESTUDIOS – BLACK & WEATCH formuló el tercer Plan Maestro de Alcantarillado que incluyó 24 alternativas para el tratamiento del río. Fundamentalmente recomendó construir un interceptor hasta Canoas, una planta de tratamiento y avanzar en un programa de control de efluentes industriales a cargo de la empresa de acueducto. En 1988, la firma holandesa HASKONING formuló para la CAR, el Plan Maestro de Calidad de Aguas Superficiales, en el cual se estableció como área prioritaria la parte alta del río Bogotá. En 1989, BYWATTER de Gran Bretaña presentó un estudio sobre la posibilidad para el mejoramiento del río, a través de la construcción de tres plantas.

En 1990 se crea el Comité Interinstitucional del río Bogotá conformado por la Alcaldía Mayor, el DNP, la CAR, la gobernación de Cundinamarca y la EAAB 1990 - 1994. Y cuya función principal era definir la estrategia para descontaminar el río Bogotá. En 1991 el presidente de la República, el Gobernador de Cundinamarca, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director de la CAR, el gerente de la Empresa de Acueducto y el director del DAMA, suscriben el documento denominado “Estrategia de Manejo del río Bogotá”. En 1992, FONADE, financió la contratación de la firma EPAM Ltda. con el fin de realizar un estudio diferentes propuestas de las cuales recomendó la construcción de las tres plantas en los ríos Tunjuelo, Fucha y Salitre. En septiembre de 1997, tres años después de la firma del contrato 015 de 1994 se inicia la construcción de la PTAR Salitre.

En el año 2000 la EAAB contrata a Unión Temporal Saneamiento río Bogotá para realizar un estudio sobre los lineamientos a seguir para la recuperación del río que concluye que no se requieren las tres plantas sino la ampliación de la PTAR Salitre y la construcción de una segunda planta en Soacha o alternativamente en Tunjuelo. Sin embargo, el POT del mismo año señala que la solución para el Río es la construcción de las tres plantas. Finalmente, en septiembre de ese año entra en operación la primera fase de la PTAR Salitre.

En 2001, Bogotana de Aguas contrata a la firma FOSTER WHEELER para evaluar una vez más las alternativas para la descontaminación del río, esta menciona que El estudio señala que se debe continuar con el esquema aprobado en 1993, esto es la construcción de las tres plantas, pero en noviembre de ese mismo año, la EAAB contrató a Unión Temporal Saneamiento del río Bogotá, a WATER RESEARCH CENTRE de Inglaterra WRC PLCV y a la Universidad de los Andes para revisar las alternativas para la descontaminación del río que recomendaron modificar el esquema de 1993, argumentando razones de costos, financiamiento, técnicas y de tiempo.

En septiembre de 2003 fue solicitada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la modificación de la licencia aprobada para el esquema de saneamiento acogido en 1993 (construcción de 3 plantas en los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo). El nuevo esquema propuesto prevé únicamente la ampliación de la PTAR Salitre y la construcción de varios interceptores, así como la construcción de una segunda planta en Canoas.

Entre 2009 y 2012 la EAAB propone dos diferentes esquemas de dos plantas de tratamiento, en ambos se contempla la ampliación de la PTAR Salitre, pero se

diferencian en la ubicación de la segunda PTAR. El primero la propone en Tunjuelo y el segundo en el Sector de El Charquito -Carboneras.

Finalmente, en el año 2014 y bajo sentencia del Consejo de Estado de ese mismo año, se define el esquema final que dispone la ampliación de la PTAR Salitre y de la segunda PTAR en Canoas. Finalmente en 2017 mediante la firma del Convenio 171 se define la financiación de la ejecución del esquema definido en 2014, donde, y de acuerdo al portal de la Alcaldía de Bogotá, se invertirán recursos por 2,94 billones de pesos (64,4 %) a partir del 2018 por parte del Distrito; la CAR, 1,5 billones a partir del 2023; y la Gobernación de Cundinamarca, 61.000 millones a través del Plan Departamental de Aguas que incluye la construcción de la construcción de la nueva PTAR de Canoas junto con la de la Estación elevadora que permitirá trasladar las aguas residuales a la futura planta de Canoas y lograr su elevación hasta la represa del Muña para la generación de energía.

### **Tipos de política ambiental e instrumentos de política pública utilizados**

Andrew Dobson en su artículo “Ciudadanía Ecológica: ¿una influencia desestabilizadora?, menciona; que, en los últimos años, ha tomado un fuerte impulso el debate acerca de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos y de la forma en que «puede decirse que el Estado de Bienestar ha parecido promocionar una concepción de la ciudadanía centrada en derechos, relativamente exenta de obligaciones y no recíproca» (Roche, 1992,31); véase también (Rees, 1995,316).

Por otra parte y acuerdo a Gustavo Muñoz Gaviria en su artículo “Análisis de la política ambiental en Colombia en la década del 2000-2010”, sería de gran utilidad analizar la política ambiental más allá de la evaluación de la gestión del gobierno y entenderla como un fenómeno político abarcando todos los diferentes variables que la afectan tales como los intereses, las instituciones, el contexto social y económico, que en efecto se han abordado a través del tiempo pero de manera independiente, lo que reduce su integralidad. Dice textualmente Muñoz Gaviria (2011, p.133) que “este tipo de análisis permitiría estudiar simultáneamente aspectos tan fundamentales como los actores, sus estrategias, sus cálculos, sus formas de movilización, los valores desde los cuales asumen posición y las dinámicas institucionales que soportan los cambios en las políticas”.

Con base en lo anterior se puede concluir entonces que las políticas públicas que se diseñen para procesos tan complejos como la descontaminación del Río Bogotá, deben incluir a todos los actores que una u otra forma tienen relación directa o indirecta con esta problemática y que dentro de estos actores se destaca uno que ha estado al margen de la problemática y su solución y que es llamado a ser actor fundamental dentro de las futuras políticas y procesos que regulen la relación de la sociedad con el medio ambiente, este actor son los ciudadanos y eso significa tanto los ciudadanos desde la dimensión social como desde la dimensión económica.

De acuerdo al profesor Isaías Tobasura, de la Universidad de Caldas en su artículo “LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO EN COLOMBIA 1990-2006” para la revista Luna Azul de la misma Universidad, desde las leyes de indias, los decretos del libertador y los comienzos de la República, se crearon normas para el

manejo de los recursos naturales, pero solo hasta 1974 fue expedido el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811/74) que contiene los principios básicos en esta materia pero sin los instrumentos clave para su aplicación (Tobasura, 2006).

Así mismo el profesor Tobasura (2006) explica; que Colombia desde el siglo XIX ha tenido tres tipos de política ambiental:

1. Una clásica en la que se consolida el Estado nacional y caracterizada por los valores que resaltaban al hombre por encima de la naturaleza cuyo rol era el de dominarla para su usufructo y los recursos son considerados infinitos. La política se centraba entonces en definir los títulos de propiedad.
2. Una productivista muy similar a la clásica, pero en la que se constituye al Estado como el actor principal del desarrollo económico y social, con una política de tipo intervencionista y énfasis en el plan como instrumento principal para la gestión pública.
3. La de desarrollo sostenible que es consecuencia de un cambio en los valores respecto de la relación hombre-naturaleza y adicionalmente en el rol de Estado. Dejó de considerarse el hombre como “más” que la naturaleza para pasar a ser parte de ella y en cuanto al Estado, este pasó de ser actor principal que convertirse en el regulador y garante de las reglas de juego tanto económicas como sociales entre los diferentes actores. Finalmente, el medio ambiente se considera inherente al desarrollo y se eleva a la norma constitucional el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un ambiente sano (Tobasura, 2006, p.9).

En general, y hasta La Ley 99/93 la gestión ambiental por parte del Estado estuvo dispersa entre entidades nacionales, regionales y colmada de vacíos y conflictos, creando un gran distanciamiento entre quienes hacían uso de los recursos naturales y quienes aplicaban y controlaban la legislación ambiental (Tobasura, 2006).

Lo confuso de la legislación e institucionalidad ambiental hacía que no estuvieran claras las responsabilidades de los ciudadanos en esta materia y que las entidades del Estado fueran vistas como obstáculos en vez de motores de desarrollo. El Estado tampoco tenía los medios para permitir la participación de las comunidades en los asuntos que le afectaban. Sin embargo, la constitución del 91 consagró un capítulo entero a los derechos colectivos y del ambiente que se convirtió en un apoyo clave para que se lograra establecer una política ambiental más coherente y que incluyera como punto clave el saneamiento ambiental como objetivo fundamental del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Tobasura, 2006).

En ese sentido, según Tobasura (2006) las políticas ambientales se manifiestan en por medio de instrumentos, planes, programas y estrategias para garantizar la calidad del medio ambiente para la calidad de vida humana, para las generaciones futuras y para lograr un desarrollo sostenible. Estas políticas pueden ser explícitas o implícitas, donde las primeras son normas provenientes de los diferentes organismos del Estado y las segundas son normas que se adoptan en otros ámbitos de los sectores público o productivo y sus efectos pueden ser positivos o negativos para el medio ambiente. Según Tobasura (2006) entre los principales instrumentos de política que utilizan los gobiernos para la protección del medio ambiente están:

1. La Regulación Directa: medidas institucionales (leyes, regulaciones) orientadas a regular el desempeño ambiental basadas en el mecanismo de coerción-sanción. Por ejemplo: niveles máximos de emisiones permitidas, normas de calidad entre otros.
2. Instrumentos administrativos y de planificación: Licencias, permisos, y otros mecanismos que regulan el derecho para usar los recursos naturales. Por ejemplo, las licencias ambientales.
3. Instrumentos económicos: proveen señales de mercado por medio de modificaciones a los precios relativos y/o de transferencia financiera que permitan ayudar a reconocer el impacto ambiental de las decisiones a las instancias apropiadas. Por ejemplo: impuestos por el uso de recursos, canje de deuda por naturaleza, entre otros.
4. Educación, información, investigación y asistencia técnica: su objetivo es la concientización de la población para el buen uso de los recursos. (Tobasura, 2016).

Tal como fue mencionado anteriormente, el debate en torno a la descontaminación del Río Bogotá alcanza ya un poco más de 110 años y hasta la fecha no se han logrado avances significativos en la mejora de las condiciones del este afluente a pesar de la fuerte inversión en términos de tiempo y recursos que se ha destinado para este fin. La falta de claridad en términos de una política pública consensuada entre los diferentes actores, estructurada y de largo plazo, sumados a los vaivenes en cuanto a las ideas y planes para llevar a cabo el proceso de descontaminación, la falta de coordinación entre

las diferentes entidades estatales, los muchos estudios de factibilidad y las otras tantas investigaciones y recomendaciones de diferentes organismos de control e incluso de la rama judicial y la falta de articulación de la ciudadanía y la industria, han convertido en un elefante blanco el proceso de descontaminación del Río.

Entre los principales instrumentos que se han utilizado en los últimos 40 años en relación con el proceso de descontaminación del Río tenemos siete de Regulación Directa, cuatro que corresponden a Instrumentos Administrativos y de planeación, dos de instrumentos económicos y uno más de educación, información, investigación y asistencia técnica. Estos instrumentos han sido:

**a) Regulación Directa:**

En la Tabla 1, se relacionan los siete principales instrumentos de política pública del tipo Regulación directa, utilizados en los últimos 40 años. La tabla contiene información de la fecha en que fue expedido el instrumento, la entidad que lo expidió, su objetivo principal, así como una corta síntesis del contenido del instrumento.

**Tabla 1.**  
**Instrumentos públicos emitidos por el gobierno nacional (Regulación Directa).**

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Decreto Ley 2811 de 1974	18/12/1974	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	Este decreto contiene Incentivos Y Estimulos Economicos.- Accion Educativa, Uso De Medios De Comunicacion Social Y Servicio Nacional Ambiental.-Tasas Retributivas De Servicios Ambientales.- Sistema De Informacion Ambiental.-De Las Inversiones Financieras Estatales En Obras Y Trabajos Publicos Ambientales.- De La Declaracion De Efecto Ambiental.-De Las Emergencias Ambientales.-Productos Quimicos, Sustancias Toxicas Y Radioactivas.- Del Ruido.- Los Residuos, Basuras, Desechos Y Desperdicios.- De Los Efectos Ambientales De Los Recursos Naturales No Renovables.- De La Salud Humana Y Animal.- De La Actividad Administrativa Relacionadacon Los Recursos Naturales Renovables.	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Ley 99 de 1993	22/12/1993	Congreso de la República	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.	Define que: El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Acuerdo Car 17 de 2009	08/07/2009	Corporación Autónoma Regional	Por medio del cual se determina la zona de ronda de protección del Río Bogotá	la franja comprendida entre la línea de niveles promedios máximos de los últimos 15 años y una línea paralela a esta última, localizada a 30 metros, a lado y lado del cauce, con un área total de doce millones setecientos veinte mil ochocientos trece (12.720.813) metros cuadrados aproximadamente, en el sector comprendido entre la Estación Hidrológica del río Bogotá en el Municipio de Villapinzón (Cund) y las Compuertas de Alicachín en el municipio de Soacha y define sus usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos.	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Ley 1333 de 2009	21/07/2009	Congreso de la República	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.	Establece que la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental recae en el Estado. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria.	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Resolución Car 427 de 2009	02/03/2009	Ministerio Medio Ambiente	Por la cual se prohíbe la fabricación, importación, distribución y comercialización de detergentes que contengan fósforo por encima de los límites máximos establecidos	Prohíbe la fabricación, importación, distribución y comercialización de detergentes que contengan fósforo por encima de los límites máximos establecidos en la presente resolución. A partir del 26 de febrero de 2010 no se podrán fabricar, importar, distribuir o comercializar en el país detergentes que contengan un porcentaje mayor al 6.5 % de fósforo (=15% de pentóxido de fósforo).	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Resolución 511 de 2012	19/04/2012	Ministerio Medio Ambiente	Por medio de la cual el procedimiento para la realínderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y de adoptan otras determinaciones	Por medio de la cual el procedimiento para la realínderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, define también las etapas, el procedimiento y efectos.	Regulación Directa

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Sentencia Consejo de Estado 2000-0428 de 2014	28/03/2014	Consejo de Estado	En esta providencia, de acuerdo al Consejo de Estado, se adoptó un enfoque interdisciplinario, sistémico e interinstitucional para abordar la recuperación y conservación del hidrosistema fluvial de la Cuenca del Río Bogotá de una manera integral	De acuerdo al Consejo de Estado la Sala abordó la problemática a partir de tres componentes: I. El Mejoramiento Ambiental y Social de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, II. La Articulación y Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica, y III. La Profundización de los Procesos Educativos y de Participación Ciudadana. Las órdenes cobijan a 19 entidades de la nación, a 46 municipios, que están en la cuenca, y a una larga lista de empresas privadas a las que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo declaró responsables, por acción o por omisión, de la catástrofe ambiental, ecológica, económica y social del río y sus afluentes. Algunas de las medidas clave que ordena incluyen: 1. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTEGRACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, PLANEACIÓN Y OBSERVACIÓN; 2. INTEGRACIÓN DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS, ASÍ COMO TÉCNICOS Y DE MONITOREO COMUNES PARA LA OPERACIÓN REGULAR Y EN CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS DEL RÍO; 3. IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS COMUNES Y ESPECÍFICOS SEGÚN SUS COMPETENCIAS	Regulación Directa

### b) Instrumentos Administrativos y de planeación:

La tabla 2. Presenta los tres principales instrumentos de política pública del tipo Instrumentos Administrativos y de planeación utilizados en los últimos 40 años. La tabla contiene información de la fecha en que fue expedido el instrumento, la entidad que lo expidió, su objetivo principal, así como una corta síntesis del contenido del instrumento.

**Tabla 2.**  
*Instrumentos de política pública del tipo Instrumentos Administrativos y de planeación.*

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Decreto 1640 de 2012	02/08/2012	Ministerio Medio Ambiente	Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación, y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y se dictan otras disposiciones	Establece las estructuras hidrográficas y define cada uno de sus componentes. Define los instrumentos para la planificación, ordenación, y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos; define igualmente las instancias para cumplir con estos propósitos incluyendo las instancias de participación ciudadana. Define igualmente los planes estratégicos para este propósito, los planes de monitoreo del recurso hídrico. Por otra parte define las fuentes de financiación para este propósito.	Instrumentos Administrativos y de planeación
Resolución 1514 de 2012	31/08/2012	Ministerio Medio Ambiente	Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del plan de gestión de riesgo para el manejo de vertimientos	La formulación e implementación del plan de gestión de riesgos para el manejo de vertimientos es responsabilidad del generados del vertimiento que forma parte del permiso de vertimiento o de la licencia ambiental.	Instrumentos Administrativos y de planeación
Resolución 2104 de 2012	28/12/2012	Ministerio Medio Ambiente	Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá	Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en relación con el área urbana del municipio de Subachoque y las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental, ubicadas en suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana, y se toman otras determinaciones.	Instrumentos administrativos y de planeación

### **c) Instrumentos Educación, Información, Investigación y Asistencia**

#### **Técnica:**

La tabla 3 describe el único instrumento de política pública de Educación, Información, Investigación y Asistencia Técnica, utilizado en los últimos 40 años. Contiene información de la fecha en que fue expedido el instrumento, la entidad que lo expidió, su objetivo principal, así como una corta síntesis del contenido del instrumento.

Tabla 3.

*Instrumentos de política pública del tipo Instrumentos Administrativos y de planeación.*

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Resolución Car 678 de 2009	15/04/2009	Corporación Autónoma Regional	Por la cual se inicia el proceso de consulta de metas de reducción de cargas contaminantes de DBO y SST arrojadas a los cuerpos de agua que conforman la cuenca, tramos y subtramos del río Bogotá	Establece los términos del procedimiento de consulta para los usuarios de sujetos al pago de tasas retributivas y de la comunidad en general para discutir y analizar las diferentes propuestas de meta de reducción de carga contaminante.	Educación, información, investigación y asistencia técnica:

**d) Instrumentos Económicos:**

Finalmente, en la tabla 4 están descritos los dos principales instrumentos de política pública del tipo Económico, utilizados en los últimos 40 años. La tabla contiene información de la fecha en que fue expedido el instrumento, la entidad que lo expidió, su objetivo principal, así como una corta síntesis del contenido del instrumento.

Tabla 3.

*Instrumentos de política pública del tipo Económico en los últimos cuarenta años*

DOCUMENTO	AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO	SINTESIS	TIPO DE INSTRUMENTO
Acuerdo Car 19 de 2010	02/11/2010	Corporación Autónoma Regional	Por medio del cual se autoriza al Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, para continuar y finalizar gestiones ante cualquier organismo de financiación multilateral para un empréstito internacional orientado a proyectos de Saneamiento en la Cuenca del Río Bogotá dentro de la jurisdicción de la corporación	Autorizar al Director General de la Corporación Autónoma de Cundinamarca, para continuar materializar una operación de crédito hasta por la suma de Cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 50.000.000) con destino a la financiación del Programa de Manejo Ambiental de la Cuenca del Río Bogotá.	Instrumentos Económicos
Convenio 171 de 2017	09/07/1905	Alcaldía de Bogotá-Corporación Autónoma Regional-Gobernación de Cundinamarca	Definir la financiación para la ampliación de la PTAR Salitre y la construcción de la nueva PTAR Canoas, así como la estación elevadora asociada a esta última.	El proyecto tendrá una inversión de 4,5 billones de pesos, que serán cubiertos de la siguiente manera: la Alcaldía de Bogotá invertirá recursos por 2,94 billones de pesos (64,4%) a partir del 2018; la CAR, 1,5 billones a partir del 2023; y la Gobernación de Cundinamarca, 61.000 millones a través del Plan Departamental de Aguas. Dentro de los aportes del Distrito, 1,48 billones son destinados a la obra y 1,46 para la operación.	Instrumentos Económicos

En este listado se resumen los principales instrumentos, sin que sea la totalidad de estos, y para entender su efectividad la primera pregunta que emerge es si se han presentado

avances en el proceso de descontaminación del Río y la respuesta es un contundente no.

### **Acciones futuras**

Por su parte el actual alcalde de la ciudad, Enrique Peñalosa, recientemente ha anunciado la construcción de la nueva PTAR de Canoas junto con su estación elevadora asociada, adicionalmente se llevará a cabo la ampliación de la PTAR Salitre, actualmente en servicio y que, de acuerdo a información de la Secretaria de Ambiente del Distrito, tienen una capacidad de tratamiento del 35% del total de las aguas del Río, mientras que la nueva Canoas se encargará gran 65% pendiente, garantizando así, de acuerdo al burgomaestre, la descontaminación casi total del Río.

Esta solución para la problemática del Río está alineada con la directriz emitida por el Consejo de Estado en su sentencia del año 2014, figura 3.

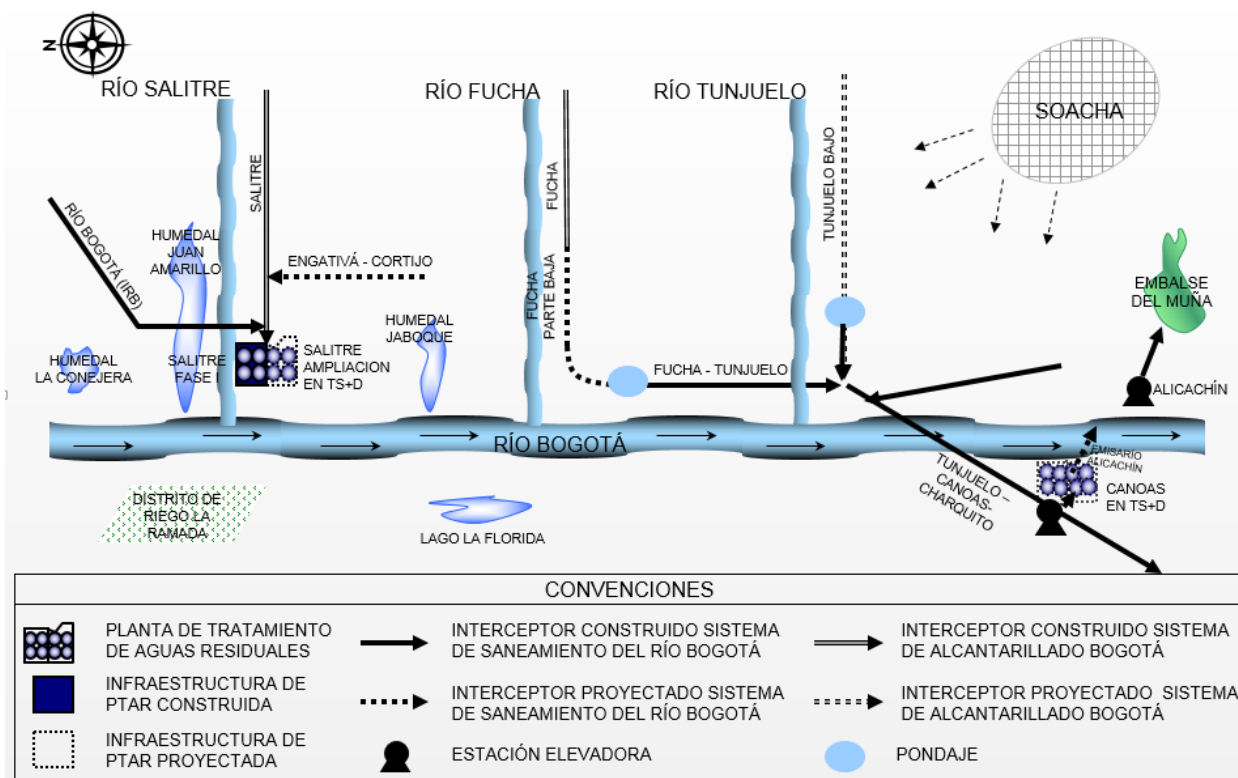


Figura 3. Tomado de: *La verdad sobre la sentencia del río Bogotá*. Pérez 2015.

Sin embargo esta solución parece no ser la mejor opción desde el punto de vista de expertos como el Ex Director de la CAR, Alfonso Pérez Preciado, quien en su presentación “La Verdad sobre la Sentencia del Río Bogotá, fallo del Consejo de Estado del 28 de Marzo de 2014” desarrollada en el año 2015, y después de haber hecho un recorrido por la historia del proceso de descontaminación del Río y del fallo mismo, menciona que en efecto el fallo elimina la incertidumbre del proyecto de descontaminación del Río al definir un opción definitiva con dos PTAR (Salitre y Canoas) pero que no permitirá, específicamente a la Cuenca baja, contar con un Río Limpio y ecológico, (Pérez, 2015).

Por otra parte, Pérez también afirma que el origen de una agencia Coordinadora del proceso, contenida en el fallo, es consecuencia de la actual desarticulación de las acciones entre las diferentes entidades responsables pero que además, si el Congreso no reforma las leyes vigentes, podría convertirse en una fuente más de pleitos y retrasos acentuando la desarticulación actual y, adicionalmente, diluiría las responsabilidades ambientales, quitándole la función de autoridad ambiental a la CAR y a la Secretaría de Ambiente, (Pérez,2015).

Dado todo lo anterior se evidencian dos primeros problemas que han impedido el éxito del proceso: La desarticulación entre Estado-Industria-ciudadanos y la desarticulación entre las entidades estatales que tienen a su cargo la solución de esta problemática. El primero se evidencia al dar una mirada a los 14 instrumentos presentados anteriormente pues el 79% de estos corresponden a Regulación Directa o Instrumentos Administrativos y tan solo el 7% de los mismos corresponden a instrumentos de Educación, Información, Investigación y Asistencia Técnica, lo que muestra la evidente separación entre el Estado, la Industria y la Ciudadanía, en un proceso que compete a los tres, pero que además ha dado muestras inequívocas de su poco impacto cuando se define y se realiza unilateralmente por parte del Estado.

El segundo se evidencia claramente en los informes de la CGR y en las opiniones de expertos que mencionan la desarticulación inter-entidades estatales, como uno de los principales problemas que han impedido el avance del proceso de descontaminación del Río y ante todo en casi nulo avance hacia la mejora de las condiciones del mismo. Mientras tanto, varias generaciones de bogotanos, cundinamarqueses y colombianos han tenido que sobrellevar las pésimas condiciones de este importante afluente. La falta

de acuerdo y la ausencia de una política pública clara y sostenible en el tiempo ha generado un retraso inédito en la ejecución de las acciones que se han acordado a lo largo de los años.

La ausencia de la ciudadanía y los industriales en la planeación y el desarrollo de soluciones concertadas para el manejo de esta problemática he puesto sobre el Estado el 100% de la responsabilidad de la solución a pesar de que en varias sentencias legales se ha declarado solidariamente responsables a los habitantes de la cuenca del Río por los vertimientos domésticos e industriales sin tratar.

Así las cosas, el modelo clásico ha demostrado su baja efectividad, no solamente detrás de la falta de coordinación entre las diferentes entidades estatales en cada uno de los niveles, sino también porque ha dejado al margen a los actores principales y a su vez causantes principales del estado actual del Río: la ciudadanía y la Empresa Privada.

Es por esta razón que es pertinente buscar alternativas que permitan migrar del modelo clásico de gobernabilidad, directivo y unilateral a un modelo de gobernanza que, según Aguilar (2007) debe permitir la dirección de la sociedad, las formas de organizarse para alcanzar sus metas u objetivos y la manera en que se distribuyen tanto costos como beneficios, para que deje de ser una labor única del Estado y pase a convertirse en el resultado de deliberación conjunta y la interdependencia entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, donde cada una de las partes asuma con claridad tanto roles como responsabilidades.

## Capítulo 2

### Generalidades

El objetivo de este capítulo es identificar las causales que han dificultado el éxito de las políticas públicas que se han ejecutado hasta la fecha para la solución de la problemática de contaminación del Río Bogotá. Para tal fin se llevará a cabo un recorrido por la historia de la sociedad colombiana y como esta historia hace parte de esta problemática, posteriormente se procederá a explicar los tipos de poderes de los que el Estado ha hecho uso para intentar solucionarlo y exponer las razones por las cuales existe un alto grado de separación entre la sociedad y el Estado que ha impedido implementar apropiadamente las posibles soluciones a su problemática. Finalmente se presentará las causales identificadas.

En la segunda parte del capítulo se presentará el concepto de gobernanza, cuáles son los modelos de gobernanza que existen, se propondrá el modelo de gobernanza para el diseño de la política pública que funcionaría mejor para la solución de los problemas de contaminación caso del Río Bogotá y compartir algunos casos donde se ha hecho uso de la gobernanza para el tratamiento y la solución de los problemas de contaminación de cuerpos hídricos.

### Historia

Colombia, o, mejor dicho, el territorio que hoy corresponde a nuestro país vivió por más de tres siglos bajo el dominio de una potencia extranjera que únicamente permitía la intervención en los asuntos de Estado a sus ciudadanos natales y que por otra parte hacía uso del territorio como despensa de materia prima para abastecer sus diferentes

necesidades. Igualmente, en esta época los negocios más rentables eran monopolizados por la Corona española que era además dueña del subsuelo (recursos mineros). La única banca existente era la eclesiástica y la iglesia tenía a su cargo la educación y el servicio social, que se entregaban como obras de caridad con una cobertura muy baja (Kalmanovitz, 2001, p.85).

Posteriormente y al llegar la independencia se presentó un relevo en la elite que ostentaba el poder y las decisiones de estado, pero se mantuvo tanto la estructura social como política del período anterior. Continuaba entonces el país sumergido en ese sistema español retrógrada, inspirado el feudalismo, con vocación rentista y extractivista, jerárquico que dividía la sociedad en aristocracia, nobleza eclesiástica, plebeyos ricos, siervos, pobres libres y esclavos, muy lejos de principios igualitarios y de la libertad religiosa, lleno de prebendas para algunos, con un justicia segmentada y no igualitaria (Kalmanovitz, 2001).

Se generó entonces una situación en la que respecto del sistema legal se decía que “se acata, pero no se cumple”, todo camuflado tras una picardía española desobediente frente a la ley pero que lo hacía de forma bufonesca, personas de mal vivir, no del todo rebeldes, que actuaban cuando no los estaban mirando y que generaban una sociedad en la que el engaño entra las personas y la autoridad era mutuo y permanente y en la que incluso el pícaro se convirtió en un héroe popular y tanto el engaño como el incumplimiento obtuvieron una amplia aprobación social (Kalmanovitz, 2001).

A pesar del rechazo a la tradición legal española, posterior a la independencia se intentó reapplicar el código Bonapartista, un código la teoría anti feudal e individualista, pero en la realidad continuaban los privilegios para algunos, el derecho y protección para la

propiedad extensiva y las formas de producción serviles y esclavistas (Kalmanovitz, 2001).

El código legal no refleja nunca la estructura social. No hubo un espacio nacional hasta 1830 y entre este año y 1886 el país atraviesa por un período de gran inestabilidad económica y social, con un débil Estado central incapaz de consolidar el monopolio de la fuerza, con poderes regionales en pugna y un experimento federal (queriendo re aplicar ahora el modelo norteamericano) que fracasa y conduce a la anarquía. Adicionalmente, se presentaron más de 10 guerras civiles desde la independencia hasta nuestros días por desacuerdos entre las élites gobernantes, que sumieron al país en un estado de inestabilidad constante (Kalmanovitz, 2001).

La constitución del 86 re centraliza el país bajo un poder presidencial casi que absoluto retirando los poderes regionales; a su vez defiende la propiedad privada y restringe las libertades individuales, incluyendo la de culto. Se reproduce en este período el modelo de la hacienda. Existe un estado central económicamente débil que no logra monopolizar el uso de la fuerza y que solo hasta después de la nefasta guerra de los 1.000 días adquiere mayor legitimidad al permitir al liberalismo opositor mayor actividad (Kalmanovitz, 2001).

El Estado Colombiano hizo uso del poder despótico para ejercer el control y hacer valer su autoridad, lo que no solamente implicó un gran crecimiento de la frontera entre lo público y lo privado, sino también un sentimiento generalizado de indiferencia por parte de la población respecto de su responsabilidad frente a todo lo considerado como bienes

públicos junto con su protección y cuidado. La mezcla “despotismo, se acata, pero no se cumple e indiferencia”, marcó sin duda el terrible destino del Río Bogotá.

Hacia 1948 el país cae una vez más en el fuego de la violencia y arden tanto ciudades como campos. La inestabilidad regresa y la justicia se sectoriza para posteriormente, y bajo el frente nacional, convertirse en otro botín de reparto político tal como lo fueron el resto de las instituciones en el país (Kalmanovitz, 2001).

Con la constitución del 91 se separa la Iglesia del Estado y se reconoce la libertad de conciencia, se adquiere conciencia sobre el medio ambiente y se crea la Corte Constitucional para asegurar el cumplimiento cabal de la carga magna. Esta nueva constitución fortalece relativamente en lo económico a las regiones frente al gobierno, se reconocen los derechos de las minorías y de la mujer, pero con el mismo enfoque de que a cada grupo se le pueden conceder concesiones (Kalmanovitz, 2001).

### **Los poderes del Estado**

Para el caso del Río Bogotá lo que expuesto por Mann y por Migdal toma una especial relevancia para explicar algunas de las razones por la cuales el Río llegó a ese estado de contaminación, pero además para explicar la gran dificultad que ha representado para el Estado la solución del mismo y adicionalmente la indiferencia casi generalizada de la ciudadanía y la empresa privada para buscar herramientas y acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan la recuperación de este cuerpo hídrico.

En general ha sido el Estado el encargado de hacer frente a la compleja problemática del Río Bogotá, bajo un particular silencio por parte de la ciudadanía y la empresa privada. Un silencio, que incluso en algunas sentencias judiciales ha sido calificado como

omisión. Esta situación deja un gran interrogante respecto del porqué de este comportamiento que a la final ha impedido que, a pesar de toda la variedad de acciones tomadas por el Estado, sin importar los posibles problemas de coordinación entre sus organismos, los resultados en cuanto a mejoras sustanciales en la calidad de este cuerpo hídrico sean casi nulas.

Este comportamiento y esta actitud frente a una problemática tan importante puede obedecer a dos diferentes aspectos si se miran desde la perspectiva netamente Estatal, que es realmente como se ha abordado esta problemática desde el año 1906 cuando se definió la necesidad del tratamiento de las aguas del Río para mejorar sus condiciones, estos aspectos son:

Ahora, dentro de este nuevo contexto de democracias capitalistas, y como lo afirma Mann en su artículo; los Estados son ahora despóticamente débiles, pero estructuralmente fuertes, donde este segundo poder se refiere a la capacidad el estado de “coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura” (Mann, 1984, p.59).

Este gran poder estructural permite a los Estados tener control sobre sus habitantes de manera nunca vista anteriormente como por ejemplo acceso a información personal, lugar de residencia, salarios, etc.

Para Mann, existen varias tecnologías y técnicas que han ayudado a ciertos Estados a lograr una penetración efectiva en la sociedad como, por ejemplo, la alfabetización, el establecimiento de pesas y medidas, la construcción de infraestructura de comunicación, etc. Pero rescata este autor que ese avance no ha sido solo del Estado sino de toda la

sociedad en general, pues tanto Estado como sociedad han aumentado sus poderes (Mann, 1984, p.59).

### **La separación del Estado y la Sociedad**

Dice Parson, citado por Migdal, (Migdal, 2001, p.18) que “ninguna sociedad puede mantener la estabilidad frente a las exigencias y las tensiones variables, a menos que las constelaciones de intereses de sus miembros se basen en la solidaridad, las lealtades y las obligaciones internas” y comparte a su vez que Shils comprendió que las sociedades no solo están ligadas por medio de relaciones materiales e instrumentales sino que para él la sociedad era “un grupo de personas que adquieren significado al encarnar valores que las trascienden y asumir estándares y normas de los que derivan su dignidad” (Migdal 2001, p.20).

Por otra parte, según autores como Huntington o Nettles, citados por Migdal, las instituciones políticas del Estado eran el origen del poder para imponer el orden y lo hacían por medio de la ley, la burocracia, la violencia y algunos otros medios a tal punto que el Estado moderno “ha reestructurado el comportamiento de las personas y el sentido quienes son” (Migdal 2001, p.22).

Así mismo Migdal (2001) comparte; que en los años 70s los científicos sociales, que descartaban a las masas de las mecánicas de dominación y de cambio, se preguntaban por qué algunas sedes de autoridad funcionaban más que otras e incluso porque los Estados asumían formas como la democracia y otros no lo hacían, sin embargo el autor proponía una reflexión propia respecto de la dominación y el cambio al decir que

posiblemente estos podrían ser la consecuencia no deseada de los múltiples conflictos de la sociedad respecto de la reglas que se debería aplicar y/o las ideas predominantes. Es por eso que este autor se centra en analizar el proceso, es decir en lo que él define como las luchas entre coaliciones cambiantes y las reglas de conducta diarias puesto que, desde punto de vista, son estos procesos los que al final definen la manera en la que los Estados y las sociedades estructuran la vida cotidiana así como también “la naturaleza de las reglas que gobiernan la conducta de la gente, a quién benefician y a quiénes ponen en desventaja; los elementos que unen a las personas y los que las dividen; qué significado comparte la gente acerca de sus relaciones con otros y su lugar en el mundo. Es decir que, son estos procesos los que de determinan las formas en que se cuestionan y se cambian los patrones de dominación y de subordinación (Migdal, 2001, p.27).

El axioma que comparte Migdal (2001) es que en ningún lugar existe un conjunto único e integrado de reglas o un código universal indiscutible que dirija la vida de las personas. Concluye entonces Migdal que en las sociedades existen batallas constantes entre grupos con diferentes visiones respecto de cómo deberían comportarse las personas y son los resultados de estas luchas las que le dan forma y estructura a las sociedades y de igual manera diferencian a unas de otras.

Sin embargo reconoce Migdal, que varias de las dificultades para reconocer las limitaciones de los Estados tienen que ver con ideas populares sobre ellos, la manera como los han entendido las ciencias sociales e incluso en la manera como la prensa los ha presentado como si estos fueran “un cuerpo coherente, integrado y orientado a ciertos objetivos” (Migdal, 2001, p.29) pero además también resalta que sus dirigentes han

hecho creer que el Estado es, como decía Shils, “la encarnación de la nación o de la gente y sus reglas” (Migdal, 2001, p.29), llegando incluso al punto que, en algunos casos se ha convencido a los pueblos que el gobierno y el pueblo son una misma cosa.

Según Migdal, considerar que el Estado es el único que crea o debería crear reglas, y que solo él mantiene o debería mantener los medios de violencia para hacer que la gente obedezca esas reglas, minimiza y trivializa la negociación, interacción y resistencia que ocurre en toda sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas (Migdal 2001, p33). Pero además resalta esto plantea una sociedad humana en la cual una organización increíblemente coherente y compleja ejerce una increíble hegemonía de pensamiento y de acción sobre el resto de las formaciones sociales que se interrelacionan en un territorio determinado.

A cambio de esto Migdal (2001), propone que los Estados están determinados por dos elementos que son imágenes y prácticas, que pueden estar uno sobre el otro y reforzarse entre ellos o ser contradictorios y destruirse mutuamente. Explica, citando a Shils que, la imagen hace referencia a las instituciones a las que pertenecen los actores estatales y en nombre de las cuales ejercen la autoridad proyectando la imagen de un centro de la sociedad dominante y único y que tiene dos tipos de fronteras, la primera que se refiere a las territoriales entre el Estado y otros Estados y las fronteras sociales entre el Estado y sus organismos y actores y aquellos que están bajo sus reglas y autoridad.

Respecto de las prácticas, Migdal (2001) las define como el desempeño cotidiano de los organismos y actores del Estado que pueden reforzar la imagen o debilitarla e igualmente afirmar o neutralizar la noción de fronteras tanto territoriales como las que existen entre lo público y lo privado. Menciona también Migdal que, desde su perspectiva, le pareció

que Foucault intentó probar la relación entre la imagen y la práctica cuando afirmó que “son las tácticas del gobierno las que hacen posible la definición y la redefinición continua de lo que está dentro de la competencia del Estado y lo que no, lo público vs lo privado, etc.; de este modo, el Estado sólo puede entenderse en su supervivencia y en sus límites con base en las tácticas generales de la gobernabilidad”. Esto aparece en Graham Burchell; Colin Gordon y Peter Miller en *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*.

Explica finalmente Migdal (2001), citando a Bertrand Russell en *Eastern and Western Ideas of Happiness*”, *Sceptical Essays*. P.113, para explicar que la distinción entre imagen y prácticas que: “existen, en efecto, dos clases de moralidad, una junto a la otra, una que predicamos, pero no practicamos y otra que practicamos, pero no predicamos”. Lo expuesto anteriormente refuerza lo presentado en el capítulo 1, respecto de las razones por las cuales no han surtido efecto las medidas adoptadas por el Estado unilateralmente para mejorar las condiciones del Río Bogotá.

Primero, una vez más se evidencia la desarticulación entre Estado, ciudadanía y empresa privada, explicado principalmente por un gran crecimiento de la frontera entre lo público y lo privado que ha provocado que tanto el ciudadano del común como la industria separe también su comportamiento y entreguen completamente al Estado todo lo que se ha definido como público, incluyendo el medio ambiente, y han circunscrito inconsciente o conscientemente, su responsabilidad a lo que suceda de “puertas para adentro” en sus hogares o empresas, pero esta responsabilidad a su vez es limitada porque lo es únicamente para el bienestar de esa circunscripción privada, más no para

el impacto que puedan tener las acciones que tomen dentro de esa esfera sobre lo público, incluyendo el medio ambiente.

Es por esta razón que los ciudadanos no se preocupan por las descargas orgánicas y el uso de productos contaminantes en sus hogares y por la que los industriales continúan con sus vertimientos. Operan abiertamente indiferentes sobre el impacto de sus acciones sobre algo que consideran responsabilidad de otro órgano que está allá a lo lejos, después de la gran frontera entre privado y lo público.

En segundo lugar, aparece nuevamente la desarticulación interna del Estado y la ausencia de una política pública, única y clara que permita definir con claridad los pasos a seguir para solucionar la problemática del Río Bogotá. A este difícil escenario contribuyen negativamente las practicas del Estado Colombiano, un Estado politizado y con altos niveles de corrupción, lo que provocado que más de 100 años de esfuerzo no hayan generado impactos positivos representativos sobre el estado del Río.

Finalmente, y en términos de la ciudadanía, la situación del Río Bogotá ha demostrado una vez más los bajos niveles de compromiso cívico, es decir el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos. Según Putnam, citado por Urteaga (2013) que el compromiso cívico caracteriza una comunidad cívica, es decir una sociedad en la que los ciudadanos están predispuestos a la confianza, a la solidaridad, y manifiestan un interés por los asuntos públicos. Todo esto se pueden evidenciar tanto en la participación asociativa como en la participación electoral.

De la misma manera Putnam, citado por Urteaga (2013) indica que a partir de su investigación en Italia, las democracias funcionan mejor y por otra parte las instituciones son más eficaces en aquellas sociedades donde se observa un fuerte compromiso cívico,

manifestado en participación en partidos políticos, asociaciones ciudadanas, grupos de interés, etc. gracias a que las personas que pertenecen a estas sociedades confían más unos de los otros y tienen mayor convencimiento de la honestidad y el respeto por la ley de sus integrantes.

Por el contrario, en aquellas sociedades donde el clientelismo y la corrupción son el pan de cada día, predomina el bajo compromiso cívico y se manifiesta, según Urteaga (2013) en desconfianza, pereza, explotación, aislamiento, desorden y estancamiento, cayendo en un círculo vicioso del cual resulta casi imposible salir.

Las diferencias entre este tipo de sociedades se fundamentan de acuerdo con Urteaga (2013) haciendo referencia a Putnam, en la capacidad de cooperación de los individuos, que “se fundamenta en la existencia de redes y de normas de reciprocidad que se desarrollan en su seno y se generalizan: el capital social” (p.48).

Putnam menciona que existe dos tipos de vínculos sociales: los horizontales entre actores iguales y los verticales en actores con poderes desiguales y en relación de jerarquía. Ahora bien, las normas de reciprocidad antes referidas aparecen con mayor facilidad en las redes de vínculos horizontales como las asociaciones voluntarias dado que la confianza favorece la reciprocidad y el compromiso colectivo, a su vez que el éxito de las cooperaciones refuerza el gusto por la cooperación.

Al contrario, afirma Urteaga (2013) que en las estructuras verticales la explotación y la corrupción son el pan de cada día y los actores están movidos principalmente por su egoísmo e intereses personales inmediatos, creando un círculo vicioso del cual es muy difícil salir.

Por su parte en Colombia la situación es clara: según latino barómetro de acceso público en (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>) el 74. % de los colombianos cree que el país está gobernado por un grupo de poderosos que buscan su propio beneficio; el 73% cree que hay entre poco y nada de transparencia en la gestión del Estado y el 70% dice estar no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país, lo que nos muestra con claridad que nos encontramos en una sociedad dominada por estructuras verticales que lo ha llevado a ocupar, en el año 2017 y según Transparencia Colombia, el puesto número 96, entre 180 países en cuanto a índice de Percepción de la corrupción Pública.

Agencia anticorrupción, (2017, mayo). Transparency.org recuperado de [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

Frente a todo el cúmulo de situaciones, la problemática del río Bogotá no ha estado ajena y se ha llevado a continuar un camino tortuoso como consecuencia de varios factores:

- Una sociedad que por siglos ha sido sometida por el poder despótico de la élite gobernante, que ha creado regulaciones y normatividad sin el concurso de la ciudadanía y la empresa privada y sin fundamento en una política pública clara y única.
- Un Estado cuyo poder estructural no ha sido suficiente para lograr resultados visibles por medio de los instrumentos de política pública (en su mayoría de regulación directa) de los que ha hecho uso hasta la fecha, cayendo incluso en la falta de coordinación entre entidades en los diferentes niveles con los retrabajos e ineficiencias que esto representa.

- Una profunda separación en el imaginario de la sociedad entre lo público y lo privado lo que ha llevado a que sea el estado el único que haya buscado alternativas para mejorar las condiciones del Río ante la indiferencia de los ciudadanos que perteneces a una sociedad con muy bajos niveles de capital social, con un marcado dominio de las estructuras verticales que la han sumido en un círculo vicioso de corrupción e indiferencia. Lo que ha derivado en un recurrente incumplimiento de las directrices contenidas en los instrumentos de política pública utilizados hasta la fecha.

Lo anteriormente expuesto coincide con la conclusión a la que llegó el Observatorio Ambiental de la CAR, y específicamente al Observatorio de agendas interinstitucionales y conflictos ambientales CAR , para mayor información visitar [www.observatorioambientalcar.co](http://www.observatorioambientalcar.co), en donde se resumen tres causales principales de los pobres resultados en el proceso de descontaminación del Río Bogotá, las cuales son:

- La inexistencia de una política única en relación con la recuperación del río, fruto de la dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos, financieros y humanos.
- La escasa coordinación entre los niveles nacional, regional, distrital y municipal, conclusión a la que también llega la Contraloría de Bogotá y que fue presentada anteriormente.

- El recurrente incumplimiento de normas ambientales, especialmente con respecto a los vertimientos ilegales, el respeto por las rondas hídricas y la ineficiencia de las plantas de tratamiento.

## **El Concepto de Gobernanza**

Los Estados modernos en particular los latinoamericanos últimamente han acudido al concepto de gobernanza, pero ¿de dónde surge?, ¿cómo surge? ¿Porque hablamos de gobernanza? En sí, ¿qué es la gobernanza? ¿Como esta aplicada la gobernanza en nuestro contexto más cercano? Pues bien, para empezar a referirnos a la gobernanza actual debemos empezar por hablar de nuestros estados socialmente democráticos.

Es por medio del instrumento democrático que gran parte de la problemática publica es abordada desde el liderazgo publico democrático, sin embargo, no siempre resulta en un sistema o herramienta eficaz ni efectiva para la solución de los temas públicos de cada nación.

La dinámica política nos lleva entonces a la búsqueda de alternativas que permitan mejorar el desempeño de lo público más allá de lo democrático, tal es el caso del más reciente instrumento público; la gobernanza democrática, Aguilar Villanueva, I. F. (2006).

La gobernanza democrática aparece como uno de los primeros instrumentos de gobernanza capaz de resolver problemas de tipo público o social, se ha convertido en un aparato gubernamental con capacidad de trasformación social desde el ámbito político y con participación multidimensional mediante la coordinación social generando dinámicas políticas de participación más efectivas y eficientes.

Hablar de gobernanza se ha convertido en una tendencia popular de gobierno y sociedad en muchos sentidos, es tal el grado de multidimensionalidad del término gobernanza que se ha convertido en un término amplio y ambiguo que relaciona los distintos términos del ámbito políticos, económico, administrativo y social, estos van desde asociar la gobernanza con el buen gobierno, la transparencia en la gestión de lo público, la democracia y la participación junto con la prosperidad de un desarrollo económico.

No obstante, sin asociar la gobernanza a las características de prosperidad o limitar sus atributos, la gobernanza es la metodología estructural que permite llegar a la toma de decisiones mediante el uso de diferentes actores sociales, grupo u organizaciones Zingales, Luigi. (2008), que permiten lograr decisiones de manera más eficientes y efectiva para un gobierno.

Por ende, la gobernanza democrática es la metodología que lleva a un gobierno a interactuar positivamente con las organizaciones privadas y la sociedad civil para liderar, tomar decisiones, administrar y coordinar a la comunidad.

La gobernanza democrática parte del hecho de asumir que los sistemas jerárquicos de gobierno son obsoletos, incapaces o inoperantes para resolver todos los problemas que aquejan a la sociedad, por lo que la gobernanza pluricentral o democrática considera la necesidad de establecer redes de participación de distintos actores sociales. La formación de redes es el eje central de la gobernanza según algunos autores Sørensen, y Torfing, J. (2003).

Las redes permiten que el conjunto de los distintos actores sociales y organizaciones se interconecten dependientemente para facilitar la transferencia de recursos como

mecanismos de cooperación alejados de los niveles jerarquías del gobierno. Es así como esta metodología de interacción social para la toma de decisiones resulta en una cooperación insertada dentro de contexto de autonomía frente al gobierno.

Cada uno de los actores interconectados de manera dependiente se encuentran en un proceso de acción democrática que los lleva a autorregularse, coordinarse y vigilarse mutuamente.

### **Los tipos de gobernanza**

Más que hablar de gobernanza es prudente hablar de los distintos tipos de gobernanza, ya que cada uno de ellos la define de acuerdo con su contexto y cada uno es afectado por los detalles de su entorno y la implementación.

Al ser la gobernanza un mecanismo para la toma de decisiones esta debe ser participativa, horizontal y efectiva donde los efectos pueden ser positivos o negativos. Históricamente la gobernanza es de un tipo jerárquico, este tipo de gobernanza es denominado como antigua o vieja gobernanza que parte del principio de sobre poner el gobierno ante la sociedad como un todo poderoso capaz de resolver todos los problemas de la comunidad, el gobierno ejerce un poder autoritario, autónomo y sin interrelación con los distintos actores sociales, sus decisiones pueden afectar en pro o en contra a alguno de los actores sociales sin que el gobierno quizás se percate de sus efectos, Ferrero, Mariano (2010).

Este tipo de gobernanza clásica evoluciona a la gobernanza de mercado posteriormente con la introducción del neoliberalismo en los sistemas económicos partiendo de un principio lógico administrativo en el que la eficiencia económica es el pilar del gobierno

ya sea corporativo o público, este tipo de gobernanza también clásica desconoce el total de los efectos de su toma de decisiones permitiendo afectar o beneficiar a alguno o algunos de los actores sociales u organizaciones que articulan la buena convivencia.

Ya en tiempos modernos como respuesta a las deficiencias de la gobernanza de mercado surge el autogobierno o gobernanza por autogobierno, este modelo de gobernanza rescata a la sociedad dándole una ponderación superior al gobierno, y es este el modelo que parte del supuesto en que la sociedad se autogobierna por medio de la democracia, sin embargo para el mundo moderno este tipo de gobernanza no es óptimamente eficiente y lleva a la consolidación un nuevo tipo de gobernanza por redes denominado Gobernanza por Co-Gobierno, que asocia los distintos actores sociales en una forma de interdependencia, autorregulación y auto vigilancia entre cada actor.

La definición de objetivos y acciones en la gobernanza moderna compuesta por redes es un proceso de dirección en el que el gobierno no es dominante ni único director, la conexión entre los actores permite la deliberación conjunta, articulada, interdependiente, coproductiva, coautora, corresponsable y asociativa entre el gobierno y los ciudadanos como actores en los distintos factores organizacionales, económicos y sociales Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001).

Este tipo de gobernanza se lleva a cabo mediante partenariados-redes-asociaciones, tanto públicas-privadas, gubernamentales – sociales o la interacción de estas en conjunto. En Colombia es posible evidenciar este tipo de gobernanza mediante distintos arreglos como por ejemplo arreglos cooperativos institucionalizados entre actores del sector público y del sector privado, tal es la estrategia para impactar el problema de

basuras en Bogotá, una alianza público-privada que implica una relación de cooperatividad compleja con el objetivo de beneficiar al ciudadano (Bonilla et al, 2010).

También existen arreglos duraderos de cooperación, los cuales también son entre actores públicos y privados en las que se desarrollan productos o servicios de modo que se comparten los recursos, los riesgos y los costos (Sweeting, 2002).

En la gobernanza actual este tipo de arreglos o asociaciones son importantes ya que permiten la interdependencia de recursos entre los distintos actores tanto públicos como privados y garantizan una actividad prolongada en el tiempo que beneficie a la comunidad dando también un mejor beneficio económico y social para la nación. La cooperación por medio de redes permite mitigar los efectos de la inexperiencia de algún actor ya que al existir una comunicación e interdependencia entre los distintos actores se pueden identificar las mejores oportunidades y los más eficaces esfuerzos y recursos. La relación sinérgica de la nueva gobernanza amplía el repertorio de respuesta al problema ya que genera soluciones multidimensionales con capacidad de innovación y experticia diferencial además de garantizar la rendición de cuentas.

La gobernanza multidimensional tiene un enfoque de administración pública que legitima y hace eficiente la toma de decisiones públicas ya que permite la visión multivariada de distintos actores sociales en pro de solucionar o mitigar un problema de impacto en salud pública y medio ambiente con decisiones que parte de la política pública.

### **Gobernanza y gobernanza multinivel**

En efecto, la administración pública se sitúa en medio de diferentes tipos de intereses y su objetivo fundamental es responder a la mayoría de estos, haciendo uso de

instrumentos que permitan la mayor eficiencia y eficacia posible al igual que el mayor impacto social posible.

Rivera (2017) citando a Barrientos (2015) menciona que la mayor parte de los gobiernos democráticos latinoamericanos han sido incapaces de responder al creciente aumento de demandas por parte de los diferentes grupos sociales y citando a Porras (2014) menciona que generalmente los gobiernos proporcionan en un sistema de partidos dominante y con base en la teoría del impulso político la agenda pública que será discutida para la toma de decisiones por parte del partido dominante dentro del gobierno, sin esclarecer la manera en que la ciudadanía activa pueda participar en la toma de esas decisiones públicas.

En ese sentido, menciona Rivera (2017) que la gobernabilidad responde de manera exclusiva al sentido representativo, es decir que estos ciudadanos eligen representantes para que sean estos quienes tomen las decisiones, depositando en ellos su confianza, esperando que éstos sean lo más eficaces y eficientes posibles y que este proceso se lleve a cabo por medio de la definición de una agenda de gobierno concreta.

Sin embargo, reconoce Rivera (2017) que las políticas públicas buscan encontrar soluciones viables a problemas públicos, que busca a su vez hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones públicas, reconociendo que el Estado no es el único, pero sí el mayor ejecutor, de las acciones derivadas de estas decisiones. Sin embargo, resalta la importancia de inclusión de los demás actores dentro del proceso de las políticas públicas, tales como la ciudadanía, de manera que permita ese objetivo de mayor eficiencia, eficacia e impacto.

Es por lo anterior que concluye que es clara la importancia de llevar a cabo un estudio y entendimiento profundo de los nuevos mecanismos por medio de los cuales el gobierno interactúa con los demás actores puesto que las redes de cooperación toman una gran relevancia para poder entender el proceso de toma de decisiones del gobierno (Rivera, 2017). En este proceso, un pilar fundamental es la confianza, dado que el movimiento de recursos entre actores de manera fluida depende de la seguridad que tenga el uno sobre el otro de ser correspondido adecuadamente.

En este sentido, Rivera (2017) citando a Aguilar (2006) menciona que la gobernanza emerge como un concepto que da mayor horizontalidad al proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas por parte del gobierno dado que los instrumentos de dirección y control están repartidos entre una gran variedad de actores. Lo que de acuerdo a Rivera (2017) permite a su vez mayor inclusión tanto de actores públicos como privados en la toma de decisiones, lo que supone una mayor eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de las políticas públicas puesto que, y este es el punto fundamental, al existir un alto nivel de apropiación del programa definido por parte de la sociedad, los niveles de compromiso con el mismo aumentarán, lo que incrementa a su vez las probabilidades de éxito, y de legitimación del mismo por otros sectores de la sociedad al hacerlos partícipes del proceso (Rivera, 2017) citando a (Roth, 2002).

Adicionalmente, menciona Rivera (2017) otro componente fundamental de la Gobernanza y es el nuevo papel del gobierno, que pasa de ser el único ente encargado de la ejecución de las decisiones públicas a transformarse en un ente coordinador de sectores donde su labor fundamental se centra en organizarse, junto con otros actores

sociales, económicos y políticos, para diseñar y ejecutar las políticas públicas, es decir que pasa de ser un ente que ejecuta de manera unilateral y casi que aislada las políticas públicas, a un coordinador, un director de orquesta, que deja de hacer uso de únicamente de su autoridad y poder para sancionar pero sin dejar de la lado su importancia como actor principal del proceso de las políticas públicas.

En conclusión, el concepto de Gobernanza entonces “apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde fuera, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen en la forma de gobernar” (Kooiman y Van Vliet, 1993: 64).

Es así como, citando a Garcia (2001: 311) y a Arellano, Sánchez y Bartolo (2014:10) Rivera (2017) menciona que la gobernanza se apoya en la autonomía de los diferentes actores sociales, políticos o económicos y en la transversalidad entre lo público y lo privado logrando un espacio donde ambas tendencias concurren.

De acuerdo Alba Rivera citando a Peters y Pierres (2005), el modelo de gobernanza brindaría a los diferentes actores la capacidad de llevar a cabo un intercambio de recursos, por medio de procesos no jerárquicos, que pueden a su vez ir más allá de los ámbitos público-privado en cada uno de los diferentes de competencia, ya sea local, nacional e incluso internacional.

En cuando al origen de la gobernanza multinivel, el investigador Andrea Noferini (2010) en su artículo “Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad”, explica que, académicamente este concepto nace hace alrededor de 23 años relacionado con áreas de estudio específicas como lo son las

relaciones internacionales y las ciencias políticas y con la Unión Europea como objeto principal de estudio. (Noferini, 2010, p.180).

Bajo este nuevo contexto, el juego político europeo deja de ser de solo dos niveles (instituciones europeas vs estados miembros) sino que pasa a ser de múltiples niveles, donde entran a hacer parte del *policy making* instituciones y grupos como los gobiernos regionales, locales, y organizaciones de la sociedad civil entre otros.

La idea emergente entonces fue la aparición de un modelo de gobernanza, centrado en el Estado, que estaba siendo reemplazado por otro que distribuía esas las antiguas competencias entre un número mayor de actores públicos y privados, donde el Estado no actuaba ya el Estado como monopolista. (Noferini, 2010, p.180).

Destaca Noferini (2010) que, desde la división entre Estado y sociedad para la formulación de políticas públicas, la gobernanza multinivel “reconoce la participación como elemento clave para la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia de las políticas públicas” y concluye que “las administraciones públicas, manteniendo cierto liderazgo, ahora tienen la obligación de abrirse y abrir la caja negra de la toma de decisiones a los principales actores de la sociedad civil (Noferini, 2010, p.182).

En este sentido la Gobernanza multinivel puede definirse como “un acuerdo para tomar las decisiones vinculantes que implica una multiplicidad actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes-ya sean públicos o privados- en los diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación, deliberación y ejecución continua de las políticas públicas, y en el cual no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política

a cualquiera de estos niveles” (Alva Rivera, 2014: 59, citando a Schmitter, 2004 citado por Piattoni, 2009, 2).

Menciona Alba Rivera (2014) citando a Piattoni (2009:2-3) que la gobernanza multinivel se fundamenta en entender la evolución de la vida política contemporánea, reconociendo tres aspectos claves:

- Que la movilización política produce tanto de los límites institucionales y por medio de procedimientos convencionales como fuera de estos dos.
- Que la formulación de las políticas ya no distingue entre responsables políticos y receptores de la política, ni entre actores públicos y privados, sino que tiene que alistar todos los tipos de actores en todos los tipos de papeles de todo el proceso de las políticas.
- El sistema de gobierno dirigido por una movilización política y la producción de las decisiones políticas son cada vez menos comprensibles, ya que las instituciones son constantemente ajustadas y los procedimientos están constantemente contrapuestos con la toma de decisiones de los propios procesos”.

Es entonces en este punto cuando, de acuerdo con Alva, (Rivera,2014, p.60) “la capacidad del Estado para posicionarse como un actor coordinador de esfuerzos políticos toma gran relevancia”.

### **La Gobernanza multinivel y el Río Bogotá**

En un caso puntual como lo es la descontaminación del río de Bogotá, la gobernanza multinivel se convierte en una herramienta ideal para el enfoque de la solución con la

experticia de distintos actores. Por ejemplo, tratar este problema de descontaminación asociado organizaciones ambientales, comunidades, universidades, empresa privada y gobierno conformaría una alianza duradera en pro de la descontaminación del río Bogotá con impacto social por medio de la generación de políticas públicas que han sido generadas en los espacios de gobernanza multinivel.

La dinámica de estos actores se ve relacionada por la interdependencia de cada actor, la empresa privada aporta su experiencia y conocimiento técnico ideal para el tratamiento de aguas residuales, la comunidad actúa como veedora y reveladora de la realidad que se está afectando tanto al intervenir el río como sin intervenirlo, las universidades aportan su conocimiento científico junto con la evaluación social del riesgo de intervenir y no intervenir mientras que el gobierno permite la generación de políticas, aporte de recursos económicos, sociales y legales.

Esta cantidad de actores conforman una red con un grado de interdependencia que intercambia distintos recursos con la misma finalidad de lograr un objetivo que beneficia a la ciudadanía en general entendiendo cada actor que esta relación permite generar resultados propios que se conectan en el mismo fin.

Así mismo esta relación de cooperación no conlleva a ningún tipo de jerarquía significativa ya que ningún actor cuenta con la cantidad o calidad de recursos absolutos que le permitan generar dominio sobre los demás por el contrario si el grado de dependencia de uno con otro es muy alto ya que se debe mantener una comunicación constante.

Por su parte el gobierno y la comunidad estrechan una relación más directa ya que el estado también se encarga de educar a la comunidad en pro de proteger al río. Con estos

argumentos se confirma que la gobernanza multidimensional proporciona diversas herramientas teóricas y metodológicas que permite mejorar los procesos que llevan a la intervención del río Bogotá en su proceso de descontaminación ya que se forma una red horizontal entre los distintos actores y no centralizada en el gobierno.

### **La gobernanza aplicada al recurso hídrico**

En el año 2000 en La Haya (Holanda) se celebra el II Foro Mundial del Agua en donde se menciona por primera vez el tema de la gobernanza del agua (VI Foro Mundial del Agua 2012) ya que como referente mundial se tiene la recuperación del río Sena en la ciudad de París en 1990, en una relación de gobernanza entre el gobierno francés y la comunidad como gobernante del recurso hídrico, así mismo está el referente de Nueva York en la década de los noventa en donde se estrechó otra relación de gobernanza con la comunidad en la que la misma comunidad pagaba por el mantenimiento de las cuencas particulares por medio de acuerdos con la alcaldía local.

En las mismas condiciones México en 2006, planteó que la buena gobernanza en temas ambientales especialmente para la gobernanza del agua debía extenderse a diferentes niveles (principio de subsidiaridad), la transparencia y la participación pública de todos los sectores (ciudadanía activa). La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, es el modelo participativo de gobernanza más efectivo de cohorte horizontal sin niveles jerárquicos (VI Foro Mundial del Agua 2012).

Desde entonces el recurso hídrico máspreciado ha tenido un enfoque de gobernanza para los distintos estados latinoamericanos dado que se considera que al ser un recurso natural de uso común una gobernanza multinivel toca a todos los sectores y se dispone de un trabajo conjunto con el mismo objetivo, la protección y cuidado del recurso hídrico,

no obstante, los modelos de gobernanza se han extendido a la protección de todo el medio ambiente, como bosques, paramos, fauna entre otros.

Las políticas públicas han estado dirigidas desde finales de los años noventa y con mayor fuerza después del año 2010 a la promoción de procesos para la gobernanza del agua, adhiriendo a todos los actores sociales que se relacionan con el recurso hídrico a proteger o rescatar. Durante este activismo social y político se han planteado dos enfoques para abordar el agua como un recurso ambiental desde la gobernanza multidimensional.

El primero considera el agua como un bien con características de mercado, por lo que valora el agua con dinero, y se aleja de valorarla como un bien público o común.

Mientras que un segundo enfoque es contrario y considera el agua como un bien público con justicia social. Estas dos posiciones antagónicas para enfocar un problema que toca a todas las esferas de la sociedad permite que el análisis se multidimensional, de ahí que surge una participación social activa y la gobernanza es la mejor estrategia metodológica que puede impulsar una política pública en pro de conservar y proteger nuestros recursos naturales.

### **¿Qué se ha hecho en términos de Gobernanza para el caso del Río**

#### **Bogotá?**

Por su parte Colombia ha promovido la gobernanza y la gestión integral del agua con justicia social, este interés nace de considerar el agua como un derecho fundamental humano capaz de garantizar el derecho a la vida, también brinda el derecho de

participación ciudadana y acepta la presión social para la descontaminación de los recursos hídricos, Cabildos Gobernanza del Agua Localidad de Bosa. (2012).

Uno de estos casos en Colombia es la recuperación de la cuenca del Tunjuelito-Fucha en Bogotá, por medio de la Asamblea y Territorio Sur se conformó un colectivo social en el año 2000, uno de los más importantes logros de esta asamblea fue lograr la inclusión de la cuenca en general del agua en el plan de ordenamiento territorial (POT) del año 2004. De este modo la alcaldía reconoce y acepta que la gestión integral del recurso hídrico debe hacer parte de toda la planeación territorial con los diferentes actores de la comunidad en medio de una participación e integral, de este modo se logra la recuperación de humedales como Córdoba, Santa María del Lago, El Burro y La Vaca.

El reconocer los distintos actores sociales para nuestra alcaldía ha permitido cambiar gobernabilidad por gobernanza, para el año 2012 en Bogotá el concepto de gobernanza toma la mayor importancia en nuestra ciudad al vincular las peticiones de la comunidad, expresadas a través de la instalación de los Pre- cabildos y Cabildos de Gestión del Agua (CGA) en todo el territorio local con una participación popular activa.

La conformación de los 43 Cabildos en todas las localidades de Bogotá es el inicio contundente de cómo se empieza a implementar la nueva gobernanza para Bogotá en los denominados Cabildos Gobernanza del Agua (CGA) ONU (2002).

Esta metodología para la toma de decisiones permitió integrar las cuencas y las microcuencas del distrito incorporando el tejido social para la recuperación de los recursos hídricos, estos cabildos se conformaron antes en precabildos del agua y su organización de diferentes actores sociales estaba conformada por la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría del Hábitat, la Unidad Administrativa Especial de Servicios

Públicos (UAESP), el Fondo para la Atención de Emergencias (Fopae), y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), junto con entidades privadas y la comunicada o juntas de acción comunal (ONU,2002).

Uno de estos precabildos es el precabildo del río Tunjuelo, en el cual se adhirieron las localidades de Sumapaz, Usme, Kennedy, Uribe Uribe, Bosa, San Cristóbal y Ciudad Bolívar. Estos precabildos estaban destinados a tratar temas del medio ambiente, no solo recursos hídricos como cuencas o ríos si no también los ecosistemas, páramo y ruralidad, vertimientos, escombros y residuos, minería, deslizamientos, inundaciones, ordenamiento, servicios ambientales, rondas hídricas e hidráulicas y zonas inundables, memoria ancestral del territorio, regalías y responsabilidad social y compensación (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013)

Posteriormente los precabildos se consolidan en cabildos y tratan temas más complejos como educación ambiental, cambio climático, estructura ecológica, programas dirigidos a la comunidad en saneamiento ambiental y salud ambiental, código de policía, tecnologías limpias, creación de un Centro de Información y educación Ambiental local, creación de la empresas sociales de reciclaje, promoción de brigadas comunitarias en gestión integral del riesgo, hasta el Cabildo Participativo de Gobernanza del Agua en Puente Aranda. Es de destacar que todos los cabildos si bien trabajan sus objetivos locales un objetivo común y transversal a todos es la descontaminación del río Bogotá.

La problemática ambiental ha tenido incidencia mundial y es por esta problemática que se ha hecho notoria la necesidad de herramientas de política pública distintas a las ejecutadas por medio del estado en el marco tradicional de la gobernabilidad. La gestión de los cabildos de participación ciudadana abre la puerta de una gestión pública basada

en la gobernanza, como respuesta a la ineficiencia del estado para la generación de políticas públicas ambientales efectivas en Bogotá, los cabildos de participación ciudadana son un ejemplo de la gobernanza democrática multidimensional que soluciona en mayor medida los alcances tradicionales del estado.

### **Algunos ejemplos internacionales**

En el mundo podemos ver casos de gobernanza aplicada a los recursos naturales, como es el caso de Brasil en Sao Paulo, Estados Unidos en Nueva York, Francia o México con el Corredor Biológico Mesoamericano, básicamente han tratado el agua como un recurso hídrico de interés común desde la gobernanza democrática multidimensional.

Sin embargo, países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Panamá (13) no solo han hecho uso de la gobernanza participativa y democrática para la protección de los recursos hídricos sino también para resguardar territorios indígenas de interés patrimonial y ambiental como bosques o asentamientos (Abramovay, et al. 2006).

## **Capítulo 3**

### **La innovación en el Sector Público**

Menciona Walters (2001) que la innovación en el sector público puede resultar, para algunos críticos, un esfuerzo innecesario. Sin embargo, Ramírez Alujas argumenta que lo que indica la evidencia es que este tema comienza a posicionarse en las agendas de diferentes gobiernos, foros e incluso debates académicos y en los últimos 10 años especialmente se ha transformado en un eje fundamental del proceso mediante el cual las organizaciones, ya sean públicas o privadas, se adaptan a los continuos cambios que

enfrentan en su esfuerzo por sobrellevar y lograr su permanencia en medio de un entorno dinámico, en permanente cambio y con poca predictibilidad (Ramírez, 2010, p.6).

Continúa Ramírez (2010) resaltando que, si esto es vital para el mundo de los negocios y los entramados económicos, sería un punto de inflexión para el sector público en la manera en que se entiende los asuntos públicos y que obliga a mirar y remirar permanentemente el aparato político administrativo “como una cosa (máquina, proceso, medio), y trascender en una mirada que involucre distinciones tales como la democracia, buen gobierno, entre otros. Una mirada más orgánica, más ligada a las emociones cívicas, más centrada en el ser humano y las instituciones que construye para la convivencia social” y con el medio ambiente. (Ramírez,2010, p.5).

Por esta razón es necesario tener siempre presente que, tal como lo menciona Pollit (2008), la innovación en el sector público no debe ser nada nuevo y mucho menos suponer que corresponde exclusivamente al sector privado.

El Estado mismo debe buscar y promover a todo nivel la innovación, como una herramienta que le permita satisfacer con mayor eficiencia y eficacia, las diferentes demandas que la sociedad pueda requerir en cada momento determinado.

Ramírez (2010) explica que varios autores definen la innovación en el sector público simplemente como “nuevas ideas que funcionan”, pero luego explican que “la innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” y que “ la innovación en el sector público significa que las nuevas ideas funcionen para la creación de valor público. (Ramírez, 2010 citando a Mulgan et al. 2003).

En conclusión, (Ramírez 2010, p.8) resalta que al hablar de innovación en el sector público se hace referencia directa a:

- Nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “*hacer*”);
- Que responden a una necesidad específica o problema;
- Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos);
- Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables;
- Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos;
- Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos;
- Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo.

Dentro de los tipos de innovación en el sector público, (Ramírez,2010, p.9), citando a Windrum (2008) presenta los siguientes:

1. Innovación en los servicios, es decir un nuevo servicio o mejor calidad en uno existente.
2. Innovación en la prestación de servicios, que se refiere a cambios en la forma de proveer servicios públicos.
3. Innovación administrativa y de organización, que hace referencia a cambios en las estructuras organizativas y en las prácticas de gestión.
4. Innovación conceptual, que es el desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques y el cuestionamiento de los supuestos existentes.

5. Política de innovación, que son cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento.
6. Innovación sistémica, que hace referencia a nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

Ahora bien, en términos de niveles, (Martínez,2010, p.9,10) presenta tres principales, con base en la clasificación hecha por (Mulgan et al. 2003). Estos niveles son:

- Innovaciones incrementales: que son aquellas que representan cambios menores en cuanto a servicios o procesos existentes, generalmente no atraen la atención del público y muy pocas veces afectan las estructuras de las organizaciones o las relaciones en su interior.
- Innovaciones radicales: que son aquellas que incluyen el desarrollo de nuevos servicios o nuevas formas radicalmente nuevas de hacer las cosas en cuanto a procesos de organización o de prestación de servicio hacia los ciudadanos.
- Innovaciones sistémicas o transformacionales, que son las menos comunes y que dan lugar a nuevas estructuras de trabajo y nuevas formas y tipos de organización, que transforman a su vez sectores enteros y cambian drásticamente las relaciones interorganizacionales y el desempeño general.

Estas pueden ser también provocadas por cambios en la mentalidad, paradigmas o nuevas políticas, lo que implica la construcción de nuevas relaciones entre los usuarios y servicios, nuevas instituciones y relaciones entre ellas, nuevas formas de financiación, cambios en la gobernanza y rendición de cuentas, y en muchas ocasiones una redistribución de los derechos y responsabilidades entre el público y el Estado.

En esta investigación la propuesta será de tipo innovación sistémica y con un nivel de innovación sistémico o transformacional mediante un modelo de gobernanza que permita redefinir la política pública que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá.

### **La propuesta**

Luego del estudio y análisis de la situación actual e historia contemplando las distintas publicaciones referidas a los asuntos de política pública y gobernanza, así como el análisis al Observatorio Ambiental de la CAR, y específicamente al Observatorio de agendas interinstitucionales y conflictos ambientales sobre la difícil problemática ambiental del Río Bogotá a lo largo de toda su cuenca, se suman tres factores clave que han impedido un avance contundente en el proceso de descontaminación de este afluente, estos son:

1. La inexistencia de una política única en relación con la recuperación del río, fruto de la dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos, financieros y humanos.
2. La escasa coordinación entre los niveles nacional, regional, distrital y municipal.
3. El recurrente incumplimiento de normas ambientales, especialmente con respecto a los vertimientos ilegales, el respeto por las rondas hídricas y la ineficiencia de las plantas de tratamiento.

Estos tres factores han actuado como freno durante los más de 100 años sobre proceso de descontaminación del Río Bogotá, impidiendo resultados de mejora significativos, sumado a la consecuente pérdida de tiempo y recursos, configurando así un espiral

negativo que ha impedido un verdadero avance y que de paso ha afectado varias generaciones de habitantes de su Cuenca.

Muestra clara de esto, es lo mencionado en los capítulos iniciales de esta investigación y que refiere a que el problema del Río Bogotá ha sido abordado principalmente como un problema a cargo del Estado.

A esto se ha sumado el hecho del incumplimiento de la normatividad, casi toda de tipo regulación directa, por parte de la ciudadanía y la empresa privada, dados los bajos niveles de compromiso de estos dos actores en el proceso de solución de la problemática del Río, lo que se ha transformado en la continuación de los vertimientos contaminantes a las aguas del este afluente.

En cuanto a la intervención del Estado, este a su vez, ha delegado esta responsabilidad en sus diferentes entidades en los diferentes niveles, pero sin definición de una política pública única y sin la coordinación apropiada entre sus entidades en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas que permitan la descontaminación del Río Bogotá.

En cambio, esta responsabilidad ha sido delegada en diferentes organismos, desde el nivel nacional, hasta el municipal e incluso local así: nacional en el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo; regional en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); municipal en la Secretaría del Medio Ambiente en Bogotá y en las alcaldías de cada uno de los municipios de la Cuenca, con la presencia adicional de jugadores como Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá e incluso, instituciones de la Rama Judicial del poder público como lo es el Consejo de Estado, a través de la sentencia del 28 de Marzo de 2014, que creó una nueva entidad Consejo Estratégico de la Cuenca

Hidrográfica del Río Bogotá, cuyo propósito fundamental, bajo la perspectiva de los tres puntos mencionados por la CAR, es dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico, la cuenca hidrográfica del Río Bogotá

Sin embargo, y a pesar de estas intervenciones, el Informe de Gestión al Congreso y al presidente de la República 2015-2016 elaborado por la CGR concluyó que “el manejo de los recursos y la gestión adelantada por las entidades vinculadas en la sentencia, no permitirán alcanzar los objetivos de descontaminación previstos para el año 2020” (CGR, 2016, p.30), lo que se ha traducido en un avance casi nulo de la recuperación del Río Bogotá.

Es por esta razón que cualquier propuesta que pretenda mejorar los resultados obtenidos hasta la fecha, debe asegurar la corrección estructural de estos tres factores “freno” y contar con el compromiso total de los diferentes actores involucrados en la problemática.

### **Actores:**

El primer paso de esta propuesta será entonces identificar claramente los actores principales, con interés potencial en la problemática de descontaminación del Río Bogotá, para entender y definir la forma como intervendrán en la solución incluyendo: sus roles, sus responsabilidades, intereses, preocupaciones y adicionalmente para buscar alternativas que permitan maximizar la colaboración entre ellos y minimizar los posibles conflictos (Ordoñez, 2013).

La caracterización de estos actores se llevará a cabo de acuerdo con la metodología propuesta por Gonzalo Ordoñez Matamoros en su Manual de análisis y diseño de políticas públicas y mediante la cual se identificarán los actores, sus características, la

percepción que tienen del problema, sus intereses, la capacidad que tienen de incidir sobre el problema y los acuerdos o conflictos potenciales a los que puedan llegar o que puedan tener (Ordoñez, 2013, p.132-134).

Para esta investigación y la caracterización de los actores se tomará como base la descripción realizada por el Observatorio Ambiental de la CAR en el mes de junio de 2014 y contenida en <http://www.observatorioambientalcar.co/vercaso.php?id=90> .

Estos actores son:

Respecto de la problemática de descontaminación del Río Bogotá, los actores son los siguientes:

- 1. Los habitantes de las ciudades en la cuenca del Río Bogotá.**
- 2. Los habitantes del campo en la cuenca del Río Bogotá.**
- 3. La empresa privada.**
- 4. El Estado.**

#### **1) Habitantes de las ciudades en la cuenta del Río Bogotá:**

Hace referencia a los habitantes de las cabeceras municipales de las cuencas alta, media y baja del Río, que de acuerdo a Alcaldía de Bogotá son Cuenca Alta: Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Tominé, Gachanicipá, Zipaquirá, Nemocón, Tocancipá, Cajicá, Sopó, Chía, Cota, La Calera, Cogua, Guatavita, Guasca, Tabio y Tenjo. Cuenca Media: Bogotá, Funza, Mosquera, Soacha, Sibaté, Subachoque, el Rosal, Madrid, Bojacá Y Facatativa. Cuenca Baja: San Antonio del Tequendama, Tena, La Mesa, El Colegio,

Anapoima, Apulo, Tocaima, Agua de Dios, Ricaurte, Girardot, Zipacón, Anolaima, Cachipay y Viotá.

De acuerdo con la encuesta llevada a cabo para esta investigación (ver documento adjunto), se perciben así mismos como víctimas y a su vez causantes del problema de contaminación del Río en el 60% de los casos, como solo causantes en un 21% de los casos y como víctimas en el 19%. Son un actor clave para la solución de esta problemática. Dentro del modelo propuesto su tarea será co-liderar el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas y planes diseñados para mejorar las condiciones de las aguas del Río. Dentro de su percepción del problema sabe que los altos niveles de contaminación del Río, pero solo el 55% de los encuestados considera que el problema de contaminación del Río los afecta en su vida diaria, mientras el 45% restante no siente ningún impacto en su día a día.

En el 71% de los casos manifiesta saber de qué manera puede contribuir al a mejorar las condiciones del río con acciones como el reciclaje de productos plásticos y de agua en sus hogares, un 29% restante no sabe de qué manera puede contribuir.

El 52% de los encuestados no hace nada en su día a día para ayudar a mejorar las condiciones de contaminación del Río y en el 48% si lo hace, mediante acciones como reducir al mínimo en consumo de agua, no utilizando elementos plásticos que puedan llegar al Río, evitando el uso de sustancias altamente tóxicas que luego son desechadas por las cañerías y clasificando la basura.

El 100% de los encuestados respondió que estaría dispuesto a hacer cambios en sus rutinas y hábitos diarios para ayudar a mejorar las condiciones del Río. Un punto muy interesante es el hecho que el 96% de los encuestados estaría dispuesto a pagar por el

pretratamiento de las aguas residuales de su vivienda y/o empresa, antes de ser enviadas al Río, y un 70% prefiere definitivamente tratar las aguas residuales de sus viviendas y/o empresas, antes de ser enviadas al Río (algo sustancialmente diferente a lo que se ha llevado a cabo hasta la fecha), mientras que un 30% prefiere las plantas de tratamiento sobre la cuenca del Río

Dentro de sus intereses con respecto a la problemática está gozar de un medio ambiente limpio y saludable y dentro de esto, lograr la descontaminación del Río para que sea posible el uso de este y de sus riveras como zonas de recreación y esparcimiento como parte del goce de un medio ambiente sano. Tiene una alta capacidad de incidir en la problemática al hacerlo de manera asociada y coordinada, pero tiene un bajo nivel de compromiso hacia es estado actual del afluente y de cómo mejorarlo.

## **2) Habitantes del campo en la cuenta del Río Bogotá:**

Hace referencia a los habitantes de las áreas rurales de las cuencas alta, media y baja del Río, que de acuerdo con Alcaldía de Bogotá son Cuenca Alta: Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Tominé, Gachanicipá, Zipaquirá, Nemocón, Tocancipá, Cajicá, Sopó, Chía, Cota, La Calera, Cogua, Guatavita, Guasca, Tabio y Tenjo. Cuenca Media: Bogotá, Funza, Mosquera, Soacha, Sibaté, Subachoque, el Rosal, Madrid, Bojacá Y Facatativá. Cuenca Baja: San Antonio del Tequendama, Tena, La Mesa, El Colegio, Anapoima, Apulo, Tocaima, Agua de Dios, Ricaurte, Girardot, Zipacón, Anolaima, Cachipay y Viotá. Se consideran a su vez víctimas y a su vez causantes del problema de contaminación del Río y son un actor clave para la solución de esta problemática. Dentro del modelo

propuesto su tarea será co-liderar el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas y planes diseñados para mejorar las condiciones de las aguas del Río.

Dentro de su percepción del problema sabe que los altos niveles de contaminación del Río y siente sus efectos en el día a día, puesto que, en su mayoría, viven en zonas aledañas al afluente o necesitan interactuar con este para actividades como por ejemplo el riego de cultivos. Es el actor que está expuesto de mayor manera a los problemas de salud derivados del estado de contaminación del Río.

Dentro de sus intereses con respecto a la problemática está gozar de un medio ambiente limpio y saludable y dentro de esto, lograr la descontaminación del Río para que sea posible el uso de este para el riego de sus cultivos, para hidratación del ganado y el abastecimiento del hogar; adicionalmente como zonas de vivienda, recreación y esparcimiento.

Tiene capacidad media de incidir en la problemática, pero debe hacerlo de manera asociada y coordinada, sin embargo, tiene un bajo nivel de compromiso hacia el estado actual del afluente y de cómo mejorarlo.

No tienen muy claro el por qué son parte del problema, pero están dispuestos a cambiar sus hábitos para disminuir su impacto negativo sobre las aguas del Río. No quieren más cargas tributarias. Tampoco tienen claro qué debería hacer para evitar su impacto negativo sobre el Río.

### **3) Empresa Privada en los municipios o áreas rurales sobre la Cuenca del Río Bogotá:**

Son todas aquellas organizaciones que pertenecen a inversionistas privados y cuyo fin primordial es la generación de utilidades a partir de la fabricación, procesamiento, transformación y/o comercialización de bienes y servicios ya sea con ánimo o sin ánimo de Lucro.

Al igual que los habitantes de las áreas rurales y urbanas sobre la Cuenca del Río, son víctimas y a su vez causantes de la problemática de contaminación sus aguas. Es un actor clave dentro del proceso de solución y está llamado a co-liderar el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas y planes definidos para su solución.

Reconoce que existe el problema de contaminación y su impacto, pero solo en algunos pocos casos ha tomado medidas, como por ejemplo los procesos de tratamiento de aguas residuales de la fábrica de Bavaria en Tocancipá y las dos curtiembres de cuero (de las cerca de 74 registradas) que cumplen con todas las normas ambientales en el municipio de Villapinzón, de acuerdo con información de la Secretaría de Ambiente de la Gobernación de Cundinamarca (2014).

Sus intereses principales son obtener materias primas a bajos costos y lograr deshacerse de los residuos, generados por sus procesos productivos, de manera económica y sostenible para de esta manera minimizar el impacto negativo sobre las áreas y comunidades donde operan. Tienen una alta capacidad de incidir en la problemática y un nivel de compromiso medio, pues solo están dispuestos llevar a cabo inversiones o

modificaciones a sus procesos que sean económicamente viables y que les permitan mantener su competitividad.

Son conscientes que son parte del problema, pero, como se mencionó anteriormente, les preocupan los costos de invertir en plantas de tratamiento o de impuestos adicionales que los hagan financieramente y competitivamente inviables. No acatan al 100% la regulación actual y siguen vertiendo descargas al Río.

#### **4) El Estado:**

Es la organización llamada a liderar el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y planes definidos para solucionar el problema del Río. Reconoce claramente la existencia del problema y ha sido el único actor que desde 1906 ha intentado diferentes formas de solucionarlo, infortunadamente sin ningún impacto representativo en la mejora de las condiciones de las aguas del Río.

Tiene tanto interés social como ambiental en la solución de la problemática puesto que busca asegurar la calidad del recurso hídrico y su riberas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de su cuenca y permitir a su vez que las empresas tengan acceso a materia prima para sus diferentes procesos de manera sostenible y que igualmente agricultores y ganaderos puedan hacer uso de las aguas del afluente sin poner en riesgo la salud de los consumidores, de sus trabajadores, sus animales y sus negocios.

Ha privilegiado las estrategias de regulación directa (impuestos, sanciones, por ejemplo) y de soluciones al final del tubo (plantas de tratamiento de las aguas ya contaminadas) que solo actúan sobre el problema ya una vez se ha generado, pero que no actúan sobre

las causas ni busca su prevención. La interacción interna entre sus múltiples organismos ha provocado lentitud e ineficacia de las medidas adoptadas (CGR, 2014).

## RIO BOGOTA

### MUNICIPIOS POR CUENCA



Figura 4.

Río Bogotá, municipios por cuencas. Recuperado de Riesgossanitariosbogotaun.com.co. 2013.

## **Alternativas para el diseño de la política pública que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá.**

Una vez caracterizados los actores el siguiente paso será analizar las alternativas disponibles y definir de todas estas cual es la que se considera como la mejor de acuerdo con los criterios definidos para el diseño de la política pública que permite mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá.

### **Criterios para la selección de la alternativa**

1. Estructura para la implementación: esta variable se relaciona con lo que Mann (Mann, 1984, p.59) define como poder estructural de Estado y tiene que ver con la capacidad que estos tienen de “coordinar las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura”. En este sentido esta variable no hará solamente referencia al Estado, sino también al poder que tengan los diferentes actores para, mediante su estructura, puedan coordinar y ejecutar las acciones planeadas bajo el nuevo modelo de política pública.
2. Finanzas: este criterio busca determinar qué opción para la definición del modelo de política pública tiene mayor probabilidad de ser financieramente viable en el corto, mediano y largo plazo.
3. Compromiso: busca determinar el nivel de compromiso de los actores involucrados/afectados ante las posibles acciones que sean resultado del nuevo modelo de política pública.

4. Consenso: busca determinar el nivel de consenso en las decisiones adoptadas de manera que cada uno de los actores involucrados pueda, con total libertad, presentar, argumentar y defender sus posiciones e intereses para que las decisiones que se tomen dentro del nuevo modelo de política pública logren el mayor nivel de consenso posible que maximice así los niveles de compromiso.
5. Agilidad: Este criterio busca, de manera cualitativa, calificar la posible agilidad de cada posible modelo en la definición, ejecución y seguimiento de las acciones tendientes a la descontaminación del Río Bogotá.
6. Sostenibilidad: busca determinar que posible opción para la definición del modelo de política pública tiene la mayor opción de permitir acciones que trasciendan en el tiempo y no solo solucionen temporalmente el problema, sino que mantengan las condiciones óptimas de las aguas del Río, a pesar de fenómenos cambiantes como el incremento de la población o los cambios de política pública en la administración en los municipios, por ejemplo.
7. Seguimiento y Control: hace referencia a cuál de las alternativas permite mayor calidad en el seguimiento y control de las acciones que se adopten como resultado del nuevo modelo para la definición de la política pública.

Tomando el compromiso de las partes como indicador clave para el éxito del nuevo modelo de política pública, y haciendo una relación entre el nivel de compromiso del Estado y de la Ciudadanía (donde se incluyen ciudadanos del común y empresa privada) se obtienen cuatro posibles escenarios que serán descritos a continuación, figura 5.

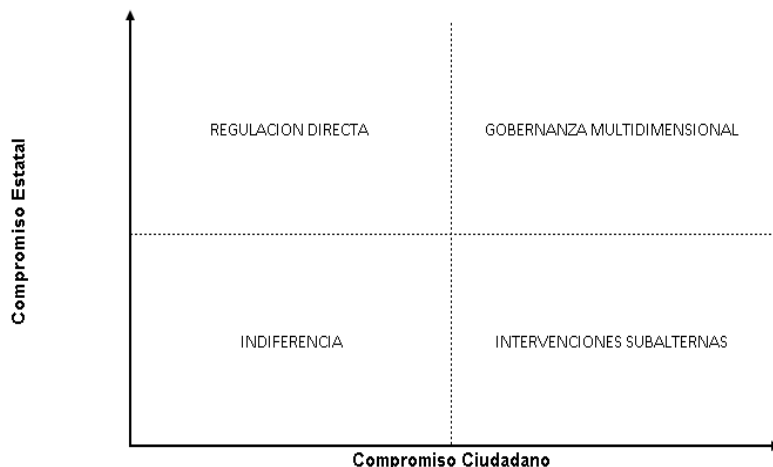


Figura 5. Cuadrantes del compromiso estatal y ciudadano, 2018.

*Indiferencia:* Es una alternativa que surge como consecuencia de un bajo nivel de compromiso ciudadano y un bajo nivel de compromiso estatal e implica que no se tomarán ningún tipo de acciones de parte de los actores involucrados respecto de la problemática.

*Regulación Directa:* Esta alternativa se caracteriza por un alto nivel de compromiso de parte del Estado, pero un bajo nivel de parte de la ciudadanía y de la empresa privada. Su probabilidad de financiación es alta porque emana del Estado directamente y cuenta con su estructura y su soporte.

Tiene un bajo nivel de consenso puesto que generalmente es definida de manera unilateral sin tener en cuenta la perspectiva del ciudadano común o de la empresa privada. Su sostenibilidad en el tiempo es de probabilidad media porque depende entre otras de la política de la administración vigente, del nivel de respuesta positiva de los ciudadanos y de la capacidad estatal para controlar su ejecución y cumplimiento.

Tiene un nivel de agilidad media en su implementación puesto que requiere del esfuerzo unilateral del Estado y que este a su vez lucha frente a la resistencia ciudadana y empresarial, lo que adicionalmente implica altos niveles de esfuerzo para seguimiento y control de su cumplimiento. Es importante resaltar que la mayor parte de las intervenciones estatales han estado fundamentadas en esta alternativa y sus resultados se pueden palpar en las condiciones actuales de las aguas del Río Bogotá.

*Intervenciones Subalternas:* las intervenciones subalternas son todas aquellas que emanan de la ciudadanía y la empresa privada, de manera unilateral y sin necesidad de la intervención estatal o de sus diferentes organismos.

Dada su naturaleza, son intervenciones de estructura débil, puesto que no cuentan con una comparable a las del Estado y se limitan a pequeños territorios. Esta independencia del poder estatal hace a su vez que su probabilidad de financiación sea baja, puesto que, la mayor parte de las problemáticas ambientales, requieren de grandes montos para su tratamiento, sin un retorno a corto plazo, lo que puede erosionar tanto el bolsillo ciudadano como la viabilidad financiera de las diferentes empresas.

El nivel de compromiso es alto en la ciudadanía y las comunidades, pero resulta difícil llegar a acuerdos al momento de tomar decisiones, tal como lo menciona Aguilar en su documento “Gestión Comunitaria de los servicios de agua y saneamiento” (Aguilar, 2011, p.14).

Igualmente, y de acuerdo al mismo autor, existen varias limitaciones que, para permitir el apoyo institucional a estas iniciativas, entre las cuales están el gran número de localidades rurales y urbanas y el alto número de políticas que pueden generarse e incluso en algunos casos la tradición y las costumbres, sumado a la carencia de personal

debidamente capacitado para estas tareas, lo que genera un bajo compromiso estatal que a su vez genera que la sostenibilidad sea muy limitada, principalmente por la falta de una estructura sólida y robusta que permita la ejecución y el control de las acciones, así como la autoridad para asegurar su cumplimiento (Aguilar, 2011, p.14).

La agilidad de esta alternativa es baja y depende en gran medida de los recursos humanos, financieros y técnicos, tal como lo mencionan Osorio y Espinosa (2013) en su artículo “Participación Comunitaria en los problemas de agua”, la probabilidad de una buena gestión, un buen seguimiento y control es baja puesto que, no existe aún en estas las capacidades necesarias para atender y responder debidamente antes estas responsabilidades.

### **Gobernanza Multinivel**

Por su naturaleza y por el hecho de involucrar a todos los actores como parte fundamental del proceso de formulación de política pública, esta alternativa permite maximizar los resultados en cuanto a cada uno de los criterios establecidos. En términos estructurales es la más fuerte de todas puesto que cuenta con altos niveles de compromiso tanto del Estado como de la ciudadanía lo que permite hacer uso del todo el andamiaje estatal junto con el apoyo ciudadano en altos niveles, esto como resultado del hecho que es el consenso entre las partes y las acciones coordinadas su principal fundamento.

Esta característica fundamental de esta alternativa, y que es su núcleo, permite una alta probabilidad de una buena financiación al contar tanto con el músculo estatal como con el compromiso ciudadano y, además, de sostenibilidad en el tiempo, pues las decisiones

conjuntas permiten que las partes ambas partes entreguen lo mejor de sí para que los resultados se entreguen. Por otra parte, la agilidad en su implementación será altamente favorecida y el seguimiento y control serán una labor conjunta que minimizará los niveles de evasión y maximizará el cumplimiento de las directrices y acuerdos planteados.

Entonces, teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se calificará cada criterio para cada opción desde los números 0 al 3, siendo 3 alta probabilidad, 2 media probabilidad, 1 baja probabilidad y 0 probabilidad nula. El modelo para la definición de la política pública elegido será el que el menor resultado en la sumatoria de los resultados.

*Tabla 4.  
Consolidado de probabilidad de que ocurra un evento en la relación de criterios vs alternativas.*

CRITERIO	ESTRUCTURA	FINANZAS	COMPROMISO	CONSENSO	SOSTENIBILIDAD	AGILIDAD	SEGUIMIENTO Y CONTROL	TOTAL
ALTERNATIVAS								
NO HACER NADA	0	0	0	0	0	0	0	0
REGULACION DIRECTA	3	3	1	1	2	2	2	14
INTERVENCIONES SUBALTERNAS	1	1	3	2	1	1	2	11
<b>GOBERNANZA MULTIDIMENSIONAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>21</b>

2018

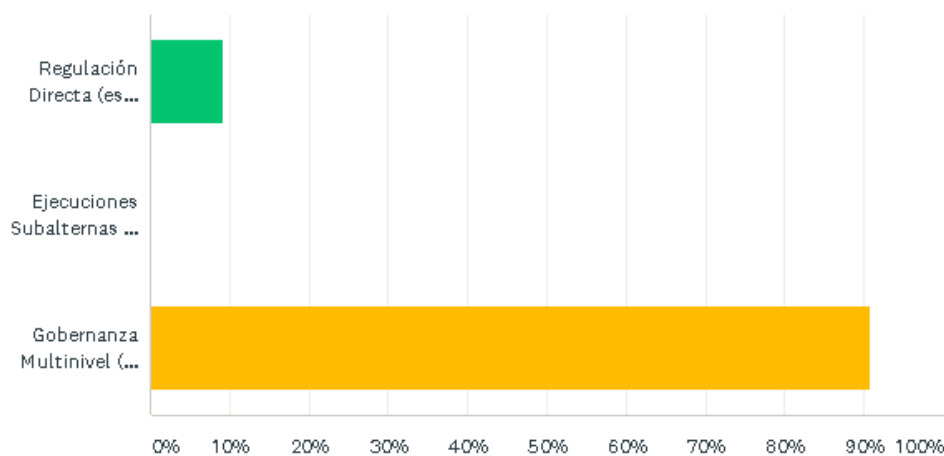
La alternativa seleccionada para la definición de la política pública que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá es la Gobernanza Multidimensional.

Esta alternativa también fue la seleccionada por los ciudadanos mediante método de encuesta, en una población de adultos, mayores de edad, laboralmente activos, con lugar de residencia en alguna de las poblaciones de los municipios que hacen parte de la

cuenca del río, a quienes les fueron presentadas las tres posibles alternativas como fundamento para el desarrollo de las políticas públicas que permitan mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá. Como resultado, el 84% de los encuestados respondió estar de acuerdo con la Gobernanza multidimensional como alternativa, seguido por un 18% que prefería la alternativa de regulación directa. Las intervenciones subalternas no fueron elegidas por ninguno de los encuestados como se observa a continuación en la figura 6:

Entre las siguientes opciones para la definición de la política pública que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá, ¿cual elegiría?

Respondidas: 43 Omitidas: 0



*Figura 6. Encuesta opciones para la descontaminación del Río Bogotá, 2018.*

## ¿Cómo funciona la propuesta del modelo de gobernanza multidimensional?

Después del proceso de evaluación y selección de la mejor alternativa la conclusión es que la nueva aproximación para la solución de la problemática de contaminación de las aguas del Río Bogotá, debe darse bajo la luz del nuevo modelo de Gobernanza y que Aguilar define como “un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad tienen en su definición y su realización”. (Aguilar, 2007, p7)

Desde esta nueva óptica lo que se busca es un nuevo modelo para el diseño, la ejecución y el seguimiento de una política pública que permita avanzar de manera expedita y definitiva en el proceso de descontaminación del Río Bogotá mediante la definición concertada y la ejecución implacable y eficiente de principios, deberes, roles, responsabilidades y acciones por parte de cada uno de los actores: Estado, Empresa Privada y ciudadanía común. El modelo es el siguiente:

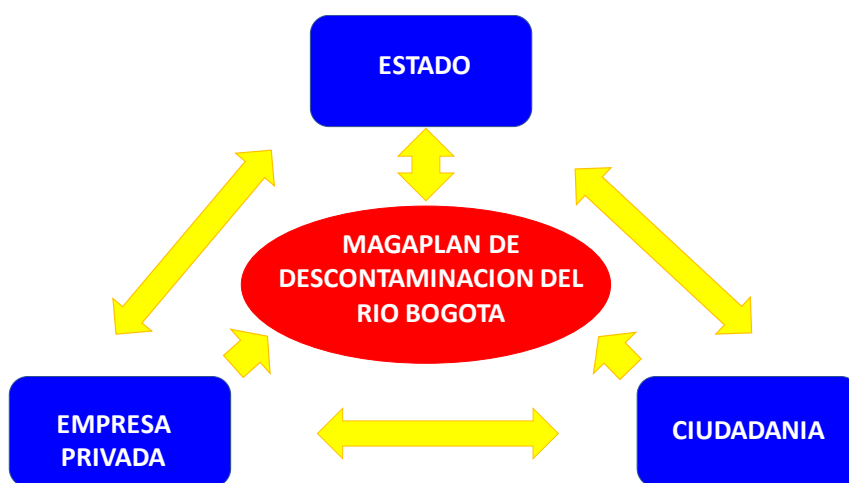


Figura 7. Diagrama articulación plan de descontaminación del Río Bogotá, 2018.

### **Nueva estructura para el modelo**

Este modelo propone intervenciones en cada uno de los actores de manera que se pueda organizar de adecuadamente para su implementación.

*Estado:*

Se propone la creación de una nueva Entidad Responsable a Nivel Nacional del Proceso de descontaminación del Río Bogotá y el nombre propuesto es Agencia Nacional de descontaminación de Afluentes.

Esta agencia deberá ser estructuralmente un símil de la ANI (Agencia Nacional de Infraestructura), es decir, una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio del Medio Ambiente.

Su objeto será planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos públicos, privados, de concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada - APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de todas las actividades necesarias para lograr la descontaminación de las fuentes hídricas en Colombia en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados.

Todas las políticas públicas que emanen de esta agencia, así como sus acciones, estarán fundamentada en procesos de gobernanza multidimensional que permitan la participación en el diseño, implementación y evaluación por parte de la ciudadanía y la empresa privada, en todas las actividades definidas para lograr los procesos de descontaminación de los afluentes.

Esta agencia será la coordinadora central de todas las actividades tendientes a la descontaminación de los afluentes, pero su rol será principalmente de coordinación de agentes y no de imposición de normatividad o procesos.

*Misión:*

será Lograr la descontaminación total y sostenible de las principales fuentes hídricas y sus riveras en Colombia, de acuerdo con las normas internacionales establecidas en la materia.

*Visión:*

La ANDA deberá lograr para el año 2025 la descontaminación total del río Bogotá.

***Empresa Privada***

La Empresa Privada participará a través de un comité especial de la ANDI, regionalizado para cada caso específico y cuyos integrantes serán los Gerentes Generales de cada una de las compañías afectadas o que afecten, con sus procesos industriales, el estado de las aguas de las fuentes hídricas de sus áreas de influencia.

***La Ciudadanía***

**Cabildos Municipales De Gobernanza Del Rio Bogotá**

Los Cabildos municipales serán el espacio donde la ciudadanía podrá expresar sus propuestas, preocupaciones e intereses, respecto del proceso de descontaminación del Río, así como pedir cuentas respecto de las acciones tomadas por el Comité de Descontaminación y Gobernanza.

La decisión tomada en los cabildos municipales será llevada al Comité de Descontaminación por dos concejales de cada uno de los municipios afectados o que afecten el estado y la calidad de las fuentes hídricas de sus áreas de influencia.

### **Comité De Descontaminación y Gobernanza del Río Bogotá**

El comité de Gobernanza del Río Bogotá será la instancia máxima para la discusión y el diseño de todas las políticas públicas destinadas a mejorar el proceso de descontaminación del Río Bogotá. Igualmente será el organismo donde se diriman todos los conflictos derivados de los procesos de implementación de la política pública, así como de las modificaciones que se tengan que realizar sobre la misma, a fin de asegurar la efectividad y el cumplimiento de las medidas adoptadas.

Estará integrado por el director de la ANDA, los representantes del comité especial de la Andi y los concejales de los municipios que correspondan. Este comité será el organismo primario para la consulta y toma de decisiones de la ANDA y toda la regulación, decretos, normas, etc que esta emita deberá ser previamente aprobada por este comité.



*Figura 8. Diagrama integración de organizaciones plan de descontaminación del Río Bogotá, 2018.*

### **Acciones Clave que Permiten el Modelo**

#### *Discusión y diseño concertado de la política pública:*

La primera y novedosa acción que permitirá este modelo, será el diseño políticas públicas consensuadas entre los actores responsables, afectados e interesados en la solución de la problemática del Río Bogotá, compartiendo esa responsabilidad, que había recaído sobre los hombros del Estado exclusivamente, a todos los diferentes actores, mediante un proceso de gobernanza multinivel, que permita el debate, la conciliación y el acuerdo de estrategias estructurales que permitan mayor eficacia en la obtención de resultados en el proceso de descontaminación del río e incrementando el compromiso de las partes en la ejecución y seguimiento de las políticas acordadas.

*Implementación y cumplimiento de la política pública:*

Este sería otro de los grandes beneficios de este modelo. Al diseñar políticas públicas consensuadas entre los diferentes actores, y al transferir su parte correspondiente en la responsabilidad de la solución de la problemática, los niveles de compromiso de los diferentes actores con la implementación del modelo serán muy superiores a los que se han obtenido mediante políticas públicas de regulación directa.

En este sentido, los actores pasan a ser corresponsables no solamente del diseño sino también del éxito de la ejecución de la política, pues fueron ellos los diseñadores de la misma, permitiendo igualmente que el Estado salga de su rol paternalista y de cierto modo policivo y punitivo, a tener un rol de coordinación, donde su gran estructura se transforme en un apoyo y un habilitador para el cumplimiento y la mayor eficacia de la política pública.

Por otra parte, los niveles de cumplimiento de lo acordado dentro de la política pública se verán notablemente incrementados, puesto que las tareas y acciones definidas son fruto de un acuerdo que aseguran que sean física y financieramente viables pero que, además representen un beneficio tangible para cada uno de los diferentes actores.

*Seguimiento y control a la implementación de la política pública:*

Es cierto que los Estados modernos, como menciona Mann (1984) poseen un poder estructural, es decir, la capacidad de hacer cumplir sus directrices, mucho mayor al que podrían haber tenido en cualquier otro momento de la historia y les permite tener control

sobre sus habitantes de una manera nunca vista, gracias a los avances tecnológico y la mejora de la infraestructura en general.

Sin embargo, y a pesar de todo este poder estructural, existen ejemplos de la gran dificultad para el Estado para hacer cumplir sus políticas públicas, uno de estos es el presentado por (Mahecha et al. 2015), en su informe sobre la “Estimación de la evasión del impuesto de renta en personas jurídicas 2007-2012”, donde muestran que la tasa de evasión de los impuestos de renta y valor agregado entre los años 2007 y 2009 fue en promedio del 34%. Esto, en términos de una de las políticas públicas donde el Estado es más acucioso, por tratarse de sus ingresos. Lo que quiere decir que el compromiso del estatal únicamente no es garantía suficiente el cumplimiento cabal de sus directrices. En ese sentido, el modelo propuesto permite romper con estas brechas de cumplimiento, al permitir el diseño y la ejecución conjunta de política pública entre todos los actores, pero además al lograr el compromiso de cada uno de los actores en su cumplimiento y seguimiento, poniendo al servicio los recursos de cada uno de estos para asegurar el éxito y efectividad de cada una de las directrices acordadas.

Estas acciones concretas permitirán por si mismas una transformación radical en los resultados de las políticas públicas para mejorar las condiciones del Río Bogotá.

### **Retos y Riesgos del Modelo**

Como todo modelo para el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, el modelo de Gobernanza Multidimensional tiene riesgos y retos que debe superar. Noferini (2012) explica que entre estos están la falta de voluntad política tanto a nivel nacional como local para sacar adelante este tipo de procesos.

En segundo lugar, menciona que las operacionalizaciones de los principios de la gobernanza multinivel incrementan o pueden incrementar notablemente los costes de coordinación dado que, en ausencia de agentes locales capacitados institucional y administrativamente, es muy probable que el nuevo escenario multinivel se encuentre con relevantes obstáculos de implementación (Noferini, 2012, p.184).

Adicionalmente menciona el mismo autor que los casos más exitosos en cuanto al impacto de la acción de los gobiernos locales han tenido lugar cuando los gobiernos centrales han sido considerados como elementos complementarios y no elementos en pugna frente a los puntos de vista de los primeros (Noferino, 2012, p.184). Finalmente, complementa este análisis Noferino (2012) explicando que la gobernanza multinivel no asegura el éxito de las políticas públicas, ni la aplicación de una toma de decisiones plural y abierta, y explica que, para que lo anterior se dé es necesario un conjunto de factores como lo son, el tiempo, la voluntad política y un contexto institucional y social favorable (Noferino, 2012, p.184).

Así las cosas, esta propuesta por sí sola no garantiza la inmediata eficacia de las políticas públicas que permita mejorar los resultados del proceso de descontaminación del Río Bogotá. Sin embargo, lo que sí permiten es explorar una nueva alternativa que permita incrementar los niveles de compromiso de los actores a partir de su contribución directa en el proceso de solución de una problemática que históricamente los ha afectado a todos pero que solamente ha intentado resolverla uno de ellos, el Estado.

## Conclusiones

Finalizada esta investigación se puede concluir que las principales causales responsables de la contaminación del Río Bogotá son en son las aguas residuales domésticas, las aguas residuales industriales y la minería extractiva, donde la carga doméstica representa el 76%, la industrial el 24% del total de la carga orgánica Generada por Bogotá y Soacha; demanda biológica de oxígeno (DBO<sub>5</sub>) y en cuanto a la industrial se son las cervecerías los mayores contaminantes orgánicas; demanda química de oxígeno (DQO), con el 68.6% del total, seguidas por el sacrificio de ganado (3.5%), los detergentes (1.5%), las bebidas (1.5%), la minería (0.1%) y otros sectores (29.8%)” (Pérez, 2006, p. 4).

Los actores principales, participes del a problemática de la contaminación del Río Bogotá, ya sea como causantes, víctimas o como encargados de la solución son los ciudadanos-habitantes de las zonas rurales y urbanas de los municipios pertenecientes a la Cuenca del Río Bogotá; la empresa privada, es decir, las diferentes empresas que se ubican tanto en las zonas urbanas como rurales de los municipios pertenecientes a la Cuenca del Río Bogotá y, finalmente, el Estado por medio de sus diferentes entidades que han intervenido e intervienen actualmente en el proceso de solución la problemática del Río.

El liderazgo total del proceso de descontaminación ha sido tomado por el Estado a través de sus entidades desde nivel nacional hasta municipal, entre las cuales se encuentran, a nivel nacional el Ministerio de Ambiente y desarrollo, a nivel regional la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, a nivel municipal La Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y la Empresa de Acueducto de Bogotá ,e incluso ha participado en la

solución de la problemática el Consejo de Estado, organismos perteneciente al poder judicial colombiano.

El debate sobre el cómo descontaminar el Río Bogotá comenzó en el año 1906 y, solo hasta el año 2014 se definió, con la sentencia del Consejo de Estado del mismo año, la manera mediante la cual, el agua ya contaminada iba a ser tratada para su descontaminación, que incluye la construcción de dos plantas de tratamiento, una ya construida (Salitre) y una segunda planta por construir (Canoas) en las afueras del municipio de Soacha y de la cual se oficializó su construcción en 2017 y se espera que entre en funcionamiento en 2025.

Durante los últimos 40 años y hasta la actualidad, el Estado ha utilizado diferentes instrumentos de política pública para dar solución a la problemática del Río, entre estos están siete de Regulación Directa, cuatro que corresponden a Instrumentos Administrativos y de planeación, dos de instrumentos económicos y uno más de educación, información, investigación y asistencia técnica.

A pesar de la aplicación de estos instrumentos, las condiciones de las aguas del Río Bogotá no han mostrado mejoras significativas y en general se pueden llegar a tres causales fundamentales, que son resumidas por el observatorio ambiental de la CAR, pero que son mencionadas de manera tácita, algunas de ellas y de manera directa otras, en los informes de la CGN (2014) y por Pérez (2015); estas causales son; i) la inexistencia de una política única en relación con la recuperación del río, fruto de la dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación inter institucional de proyectos y recursos tecnológicos, financieros y humanos; ii) la escasa coordinación entre los niveles nacional, regional, distrital y

municipal y iii) el recurrente incumplimiento de normas ambientales, especialmente con respecto a los vertimientos ilegales, el respeto por las rondas hídricas y la ineficiencia de las plantas de tratamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que se puede concluir es que se ha observado un alto compromiso de parte del Estado, pero con grandes problemas para el diseño y ejecución de las políticas públicas y un muy bajo nivel de compromiso de la ciudadanía y la empresa privada, reflejada en el incumplimiento de las normas ambientales y en el mantenimiento de hábitos diarios que afectan la calidad de las aguas del Río.

Este contexto permite concluir que una alternativa para el diseño de la política pública que permita mejores resultados en el proceso de descontaminación del Río Bogotá pasa por incrementar los niveles de compromiso tanto de Ciudadanos como de la Empresa Privada respecto de la solución de la problemática, al tiempo que aprovecha el compromiso estatal para hacer uso de su estructura de manera que se asegure la viabilidad y la sostenibilidad del proceso. Esto a su vez debe estar acompañado por un modelo de implementación efectivo, que evite la falta de coordinación y la dispersión de los recursos destinados para el proceso.

Es por esto por lo que la Gobernanza multidimensional es una alternativa válida, toda vez que permite la participación de todos los actores en el proceso de discusión, diseño y ejecución de la solución a la problemática y reparte las responsabilidades de manera apropiada, permitiendo que el Estado pase de un papel casi paternal y directivo a uno de coordinación y apoyo. Esto permitirá entonces una solución con altos niveles de compromiso en su implementación de parte de todos los actores y además sostenible en el largo plazo.

En general el modelo propuesto resuelve las tres causales principales que han impedido la efectividad de la política pública utilizada hasta la fecha en los resultados de descontaminación del Río Bogotá dado que, dado que simplifica y unifica la acción del Estado mediante una nueva Agencia responsable única de todo lo relacionado con la descontaminación de afluentes y sus riveras, sumado a un modelo de gobernanza multidimensional donde se hace posible la participación de la ciudadanía y de la empresa privada en el diseño, implementación y seguimiento de las nuevas políticas públicas para solucionar esta problemática, lo cual tendrá como resultado:

- La definición de una política pública única en este sentido a la vez que elimina la dispersión de recursos y esfuerzos por parte del Estado.
- La mejora la coordinación entre los diferentes niveles nacional, regional, distrital y municipal.
- La reducción del riesgo de incumplimiento de las directrices emanadas del nuevo organismo gracias a que las políticas públicas serán definidas y aplicadas conjuntamente entre el Estado, la ciudadanía y empresa privada, con la nueva agencia estatal actuando como coordinadora, permitiendo así incrementar la efectividad de las acciones y logrando en consecuencia mejoras tangibles en el estado de las aguas del Río Bogotá.

Es importante mencionar finalmente, que se debe ser cuidadoso en no transformar las discusiones entre los actores en eternos debates, para lo cual se hace imperativo definir tiempos, y responsables claros en cada una de las etapas del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

## **Anexo**

### **Características de la encuesta**

Universo: la encuesta fue realizada a un total de 42 personas de las poblaciones de Bogotá, Chía y Cajicá.

#### **Preguntas realizadas:**

1. Nombre y documento de identidad.
2. En cuanto al problema de contaminación del Río Bogotá, se considera usted:
  - Víctima
  - Causante
  - Ambas
3. Cuáles considera usted que son los principales causantes del problema de contaminación del Río Bogotá:
  - Hogares
  - Empresas
  - Agricultura
  - Ganadería
  - Todas las anteriores

4. ¿Afecta de alguna manera su vida diaria el problema de contaminación del Río Bogotá?

- Si
- No

Si, ¿Cómo?

**5)** Sabe usted como podría ayudar a mejorar las condiciones del Río Bogotá

- Si
- no
- Si, ¿cómo?

6. Hace usted algo en su día a día para ayudar a mejorar las condiciones del Río Bogotá?

- Si
- No
- ¿Sí? ¿Qué?

7. Estaría dispuesto a cambiar sus rutinas y hábitos diarios para contribuir a solucionar el problema de contaminación de Río Bogotá

- Si
- no
- Si, ¿cómo?

8. Estaría dispuesto a pagar por el pretratamiento de las aguas residuales de su vivienda

- Si
- no

9. Entre estas alternativas para mejorar la calidad de las aguas residuales de su vivienda, cuál elegiría

- Más plantas de tratamiento ubicadas en el Río
- Pretratar las aguas en cada unidad residencial, antes de enviarlas al Río
- Ninguna de las anteriores

10. Estaría dispuesto a pagar un tributo adicional o un cobro adicional exclusivo para asegurar la descontaminación sostenible del Río?

- Si
- No

11. Usted considera que su nivel de compromiso para contribuir a solucionar el problema de contaminación del Río es:

- Alto
- Medio
- Bajo
- Nulo

12. Entre estas opciones para la definición de la política pública que permita mejorar la situación del Río Bogotá, usted cual elegiría:

- Regulación Directa, es decir dejar que el Estado sea el que solucione el problema y defina leyes y penalizaciones
- Ejecuciones subalternas: dejar que sea la comunidad la que solucione el problema sin la ayuda del Estado
- Gobernanza multinivel: un esquema integrado entre el Estado, la ciudadanía y la empresa privada y sea ellos los que mediante acuerdos definan esta política y las acciones a llevar a cabo.

## Bibliografía.

- Abramovay, R., Bengoa, J., Berdegué, J., Escobal, J., Ranaboldo, C., Munk, H. & Schejtman, A. (2006). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. Rimis-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Acevedo, M. (2002). Estrategia para la recuperación del río Bogotá a partir de la coordinación entre actores y acciones (tesis de postgrado) Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- Aguilar Villanueva, I. F. (2006). Gobernanza y gestión pública. FCE, México.
- Alberto, L., Martínez, M., y Morales, J. (2007). las industrias curtiembres y su incidencia en la contaminación del río Bogotá. Ediciones USTA, 1 (1), pp 41-53.
- Alcaldía Mayor De Bogotá. (2008). Decreto 456 de 2008 “Por el cual se Reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras Disposiciones”. Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Alva, M. (26 de agosto 2016). ResearchGate: Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (cbmm), Chiapas. Núm. 47. Pp. 51-76.
- Ardila, G. (2011). ¿Existe una política ambiental en Bogotá? Principales problemas ambientales. Foro Nacional ambiental, 2-12.
- Bonilla, Fernando. Programa para la Gestión de Residuos Sólidos Orgánicos para la Ciudad de Bogotá D.C. Hábitat: Unidad administrativa Especial de Servicios Públicos. Versión N°2, 2010. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Cabildos Gobernanza del Agua Localidad de Bosa. (2012). Priorización de acciones. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de <http://oab.ambientebogota.gov.co/es/el-observatorio-y-las-localidades/documentos-bosa/informe-cabildosgobernanza-del-agua-en-la-localidad-de-bosa>
- Casas, R. (2016). *Gobernanza del agua desde una perspectiva indígena el caso de la mesa regional amazónica* (tesis de maestría). Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Conpes. 2004. estrategia para el manejo ambiental del río bogotá. Documento. Bogotá. 3320, 5-44 pg.
- Cristancho, J. (2013). *Descontaminación del río Bogotá* (tesis de maestría). Universidad De los andes, Bogotá, Colombia

- Dobson, A. (2001). Ciudadanía ecológica: ¿Una influencia desestabilizadora?, Isegoría, 24: 167-187.
- Fernández Núñez, L. (2006). ¿Cómo analizar datos cualitativos? Butlletí LaRecerca. Recuperado el día 10 de septiembre de 2018 de <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf>
- Ferrero, Mariano (2010), "Gobernando (en) un mundo globalizado: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales", en Luis Montiel y Patricia Moctezuma (coords.), Gobernanza global y democracia, México, Maporrúa, pp. 147-170
- Guerrero, S. (2015). El potencial escondido del río Bogotá. Ventana Acedemica, 61-63
- González, M. (2011). Movimientos de mujeres indígenas en América Latina: el caso de Panamá y la CONAMUIP. Universidad de Castilla-La Mancha, España.
- Kalmanovitz, S. (1 diciembre 2002). Revista facultad de ciencias económicas, investigación y reflexión, las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Vol. x, núm. 2. p. 105-108
- MANN, M. (1992), "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos y resultados", in J. HALL (org.), Os Estados na história, Rio de Janeiro, Imago
- Migdal, J. (2012). El estado en la sociedad, una nueva definición del estado Estados fuertes, estados débiles (19-45). USA, Washington: Fondo De Cultura Económica.
- Miguez, D., (2015). Gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay en el contexto internacional. Revista del laboratorio tecnológico del Uruguay. (10), p.p 71-81.
- Montero, L. (2015). *La legitimidad de la desobediencia civil: estudio comparado de los casos francés y colombiano* (tesis de maestría). Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Monroy, V, & Ospina, R. (2014). *Un modelo de externalidades y derechos de propiedad para reducir la polución del río Bogotá* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Muñoz, G.A. (2011). Análisis de la política ambiental colombiana en la década 2000-2010. Semestre Económico, 14, No. 30, pp. 121-134.
- Noferini, A (2011), Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad (Online), available: <http://www.observ-ocd.org/> (24-05-2012)

- Rivero, J. (2017). El modelo de las Coaliciones Promotoras (ACF) para el análisis de la participación ciudadana de los jóvenes en el cambio y promoción de las políticas de juventud en la Ciudad de México. *Revista Encrucijada del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, (25), p.p 35-50
- Roberto, P., Silva, ., y Fracalaza, A. (2015) gobernanza del agua en la ciudad de sao paulo: actores sociales, degradación socioambiental y acciones públicas innovadoras. Ediciones Universidad de Salamanca, *América Latina Hoy*, 69, pp. 35-51
- ONU. (2002). 29.º período de sesiones. Observación general n.º 15. Recuperado el 15 de octubre de 2014, de [http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/Ndocugral/ONU\\_comentariogeneralagua.pdf](http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/Ndocugral/ONU_comentariogeneralagua.pdf)
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). El análisis de políticas públicas Manual de análisis y diseño de políticas públicas, (27-38) Colombia, Bogotá: Universidad externando de Colombia.
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). El análisis de políticas públicas Manual de análisis y diseño de políticas públicas, (197-200) Colombia, Bogotá: Universidad externada de Colombia.
- Pérez-Preciado, A. 2014. La verdad sobre la sentencia del rio Bogotá, Sociedad geográfica colombiana. Bogotá
- Pérez-Preciado, A. 2014. El problema de rio Bogotá, Sociedad geográfica colombiana. Bogotá
- Putnam, R. (15 junio 2013). Reflexión Política. Social capital theory of Robert Putnam: Originality and shortcomings Colombia. Vol. 15, núm. 29. p. 44-66
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2013). Avance iniciativas priorizadas Cabildos de Gobernanza del Agua Teusaquillo. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de <http://www.teusaquillo.gov.co/index.php/desarrollo-local/2013-09-23-23-42-27/cabildos>
- Sørensen, e y torfing, J. (2003). «Network Politics, Political Capital and Democracy», en *International Journal of Public Administration*, número 26, pp. 609–34
- Suarez, J. (2013). *Los retos de la gobernanza ambiental: una mirada al caso de isla grande, archipiélago de islas del rosario* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Sweeting, D. (2002): "Leadership in Urban Governance: The Major of London", en *Local Government Studies*, vol. 28, nº 1, pp. 3-20.

TOBASURA, I. (2006). La Política Ambiental en los Planes de Desarrollo en Colombia 1990-2006. Una Visión Crítica. *Revista Luna Azul* (22) Universidad de Caldas. Recuperado el día 10 de septiembre de 2018. En:  
[http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/dbdceba9Revista22\\_2.pdf](http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/dbdceba9Revista22_2.pdf)

Valencia, A. (03 de octubre 2000). *Revista facultad de ciencias económicas, investigación y reflexión. Teoría Política verde: balance de una disciplina emergente*. Núm. 3. pp. 181-194.

Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 3(4), 593-616.

VI Foro Mundial del Agua. (2012). Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los Recursos Hídricos. Recuperado el 20 de octubre de 2014, de  
[http://www.gwp.org/Global/GWP-CAm\\_Files/Gobernanza%20para%20GIRH%202012.pdf](http://www.gwp.org/Global/GWP-CAm_Files/Gobernanza%20para%20GIRH%202012.pdf)

Zingales, luigi. (2008). "Corporate governance", en Blume, I. y Durlauf, S., (eds.). *The new Palgrave Dictionary of Economics*, second edition.