ESTRATEGIAS AMBIENTALES PARA LAS LOCALIDADES DE SANTA FE DE BOGOTA

MODELO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTION AMBIENTAL DISTRITAL – LOCAL

1. Introducción

Se plantea como hipótesis general que la problemática ambiental existente en Santa Fe de Bogotá, y en nuestra sociedad en general, obedece a un esquema de interacción entre individuos y colectivos con su entorno natural caracterizado por una estructura de desequilibrio. Este desequilibrio se puede plantear a tres niveles: 1) el que hace el daño ambiental no es el que la paga (por lo menos no inmediatamente), y el que actúa generando el daño obtiene con ese acto un beneficio inmediato y perceptible; 2) cada individuo en su actuar podría razonablemente pensar que los demás pueden hacer lo mismo que él o ella, y que de nada serviría modificar su comportamiento hacia una conducta más altruista, debido al elevado número de actores, y a la posibilidad de ser el único que "sale perdiendo"; y 3) los mecanismos causales que vinculan la acción individual con un daño no son inmediatamente evidentes, ni son necesariamente conocidas las razones de por qué o cómo efectivamente hace el daño.

Por consiguiente, podría plantearse que para que un problema ambiental se traduzca en acción conducente a su solución, es importante que se den las siguientes condiciones: a) que sea percibido por individuos y colectivos como un problema; b) que las personas reconozcan que hay una posibilidad de solución (si se ve como algo lejano o inabordable, esto genera apatía, desilusión y pasividad); y c) que la realización de la solución resulte interesante para quienes van a intervenir (que sea perceptible y evidente el beneficio de ello).

Se estima en el marco del presente proyecto que el modelo para el fortalecimiento de la gestión ambiental Distrital – local debe tener en cuenta las anteriores consideraciones. Por gestión ambiental se entiende el conjunto de procesos e instrumentos espaciales, económicos, financieros, técnicos, políticos, administrativos, jurídicos y culturales que buscan mejorar la calidad de vida de la población en un marco de sostenibilidad. Esto significa que la noción de sostenibilidad que se adopte marcará el norte de la gestión ambiental y de su papel en el desarrollo de la ciudad. El Distrito necesita por lo tanto definir los elementos de sostenibilidad que soportarán su Plan de Gestión Ambiental y sus políticas (es decir, la apuesta de qué tipo de ciudad se quiere construir).

La gestión ambiental contempla varios frentes de acción: el diseño de políticas, la formulación de programas y proyectos, la financiación de la acciones e intervenciones, la ejecución misma de los programas y proyectos, el control y la vigilancia, y la evaluación. A su vez comprende varios niveles territoriales que se

encargan de uno o varios aspectos de la gestión: el nivel nacional, regional, Distrital, y local. Se plantea que las directrices generales hacia el logro de la sostenibilidad de la ciudad de Santa Fe de Bogotá lo traza el nivel Distrital a través de su Plan de Gestión Ambiental, a cargo actualmente del DAMA. Es a este nivel que se proponen los objetivos macro hacia una construcción ambiental de la ciudad. Para eso se diseñan políticas, programas y proyectos. La gestión ambiental de las localidades no tendrá como objetivos inmediatos esos objetivos macro, sino el logro de unos fines concretos conducentes al logro de esos objetivos Distritales. Es en esa dimensión donde se ubica la propuesta que a continuación se presenta, con el fin de articular la gestión Distrital y local que permita abordar problemáticas concretas y sentidas a nivel de las localidades, pero que a su vez sean conducentes al logro de los objetivos macro trazados para el Distrito en su conjunto. Dentro de este esquema hay una división del trabajo en términos de gestión ambiental de la ciudad entre DAMA y el nivel distrital, las administraciones locales y las comunidades.

La implementación del modelo que a continuación se presenta no debe verse como una estrategia de corto plazo, sino más bien como un proceso de mediano y largo plazo conducente a la articulación entre el DAMA (y el SIAC cuando éste entre a operar), las administraciones locales y las comunidades, y que permita acercar la ciudad a la resolución de sus problemas ambientales en los términos que se planteó en la hipótesis inicial.

2. Objetivos del proyecto

El presente documento tiene dos objetivos centrales:

- Diseñar un modelo de gestión ambiental que permita la articulación entre el DAMA, las administraciones locales y la comunidad.

- Con base en el modelo de gestión ambiental, formular estrategias de intervención en las localidades, estrategias que permitan operativizar e implementar el modelo propuesto.

3. Areas en las que se realizaron tareas para cumplir con los objetivos

3.1. Funcionamiento y gestión de las Alcaldías Locales

- Se identificaron y estudiaron las competencias y responsabilidades de las administraciones locales en torno a la gestión ambiental. Para esto se realizaron entrevistas a funcionarios del DAMA y en las localidades; y se consultó el Decreto 1423 de 1993, el Código de Policía el Decreto 176 de 1978, el Decreto 738 de 1998, el Acuerdo 19 de 1996.

- Se estudió el funcionamiento de las Alcaldías Locales con el objetivo de evaluar su capacidad para cumplir con sus funciones en materia ambiental.

Para ello se realizaron cuatro estudios de caso, en Suba, Tunjuelito, Teusaquillo y Usme.

- Se realizó una corta investigación sobre el proceso de descentralización en Santa Fe de Bogotá, mirando estudios anteriores y bibliografía secundaria, y a través de algunas entrevistas a "expertos" en el tema. Esto con el objeto de identificar posibles funciones en términos de gestión ambiental que pudieran desempeñar las administraciones locales, adicionales a las ya asignadas por ley.

- Se investigó el área de quejas y reclamos para mirar cual es el comportamiento ciudadano, el tipo de quejas que se presentan y de dónde provienen. Este aspecto de la relación entre el DAMA y las localidades ha aparecido como importante y central desde el comienzo del proyecto según el DAMA y las mismas localidades.

- Se realizó una historia de la inversión ambiental en las localidades a través de los Fondos de Desarrollo Local. Para esto se miraron los Planes de Desarrollo Local, los presupuestos de las localidades, informes de Contraloría Distrital, e informes sobre ejecuciones presupuestales de la Secretaría de Hacienda.

3.2. Percepción de la problemática ambiental por parte de las comunidades en las veinte localidades del Distrito

Para identificar la percepción de la problemática ambiental por parte de las comunidades se realizaron veinte talleres, uno por localidad, en los que se realizaron ejercicios conducentes a la identificación y priorización de los problemas ambientales en cada zona, y se identificaron algunas causas y soluciones a los mismos.

3.3. Caracterización ambiental de las localidades

Para la caracterización ambiental de las localidades se recurrió a información secundaria, específicamente a estudios previos sobre la problemática ambiental a nivel local. También se hicieron entrevistas a funcionarios de DAMA, CAR y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Adicionalmente, se obtuvo información primaria relacionada con mediciones en estaciones de contaminación y de hidrometeorología. Se cruzó con información proveniente de los talleres con las comunidades, y de otros proyectos de consultoría del DAMA. Finalmente, se realizaron recorridos de reconocimiento en algunas de las localidades con el fin de corroborar la información obtenida.

3.4. Participación social ambiental

Con el fin de estudiar y evaluar la participación de la comunidad en Santa Fe de Bogotá en torno a lo ambiental se realizaron las siguientes actividades:

entrevistas a expertos sobre el tema en la ciudad para recibir impresiones y evaluaciones; levantamiento de información sobre participación a través de entrevistas a participantes en los eventos realizados por el CIDER en el marco del proyecto; revisión de normas nacionales y Distritales sobre participación; revisión, con base en información secundaria, de experiencias en participación (general y en torno a lo ambiental) en Santa Fe de Bogotá; y un taller con organizaciones de base y ONGs con el fin de discutir y evaluar su funcionamiento y su capacidad de gestión y ejecución.

3.5. Socialización y discusión de la propuesta de modelo

Versiones preliminares del modelo que aquí se presenta se discutieron en tres eventos: un taller de retroalimentación con las personas que participaron en los veinte talleres de las localidades; un foro en el que participaron miembros de las organizaciones que estuvieron en el taller respectivo, funcionarios y ediles de las localidades, y miembros de las comunidades que estuvieron en eventos anteriores; y una jornada de trabajo con funcionarios de UGLU, el Subdirector de Planeación y una asesora de esa Subdirección en el DAMA. Los comentarios al modelo se recogieron y se tomaron en cuenta para la versión final que aquí se presenta.

4. Resultados obtenidos por área de investigación

4.1. Funcionamiento y gestión de las Alcaldías Locales

Los talleres, entrevistas, revisión de información secundaria y los estudios de caso, que se llevaron a cabo en la consultoría permitieron hacer una lectura del funcionamiento de las localidades en el Distrito e identificar los problemas de gestión que estas presentan. En general se encontró que las Localidades presentan debilidades en la gestión ambiental, derivadas de:

1) **La situación social y económica de los habitantes:** ésta influye notablemente en el tipo de problemas ambientales que sufren las localidades así como en sus características y condiciona su solución. En las dos localidades del sur analizadas, la situación de pobreza y desarraigo que caracteriza a muchos de sus pobladores conlleva a una pobre conciencia ambiental y hace que, en ocasiones, las personas causen daño al medio ambiente con tal de satisfacer sus necesidades inmediatas. A su vez, esto genera una difícil disyuntiva para las autoridades encargadas de hacer cumplir las normas ambientales.

2) **Las prioridades de inversión**: las localidades privilegian en su inversión y en la gestión los temas sociales y de construcción de obras físicas. Se encontró, con base en el análisis de los programas y de los proyectos, que en promedio para el período comprendido entre 1996 y 1998, las Alcaldías locales destinan

el 2.4% de sus recursos anuales a proyectos ambientales, que 10% es el tope máximo que asignan y que 0.46% es el tope mínimo[1].

Además de que los recursos ejecutados por los Fondos son escasos, se atomizan en proyectos de muy pequeña magnitud. Con base en la información remitida por trece FDL, correspondientes a 140 proyectos de carácter ambiental ejecutados entre 1996 y 1998, se encontró que el tamaño medio de los proyectos es de $38.8 millones (a precios constantes de 1999). El proyectos más grande costó $215 millones, mientras que el más pequeño apenas alcanzó los $255 mil. Sesenta y seis (66) proyectos, un 47.1%, de los revisados costaron menos de $25 millones.

Los cuatro casos analizados son opuestos: en Usme la inversión en medio ambiente es insignificante y atomizada. En cambio, Tunjuelito es la localidad que más recursos ha invertido en medio ambiente (en términos absolutos y relativos) y, aunque ha desarrollado proyectos de muy escaso alcance, también está desarrollando otros de largo alcance como la Escuela Ambiental Local y el proyecto de construcción de una planta de tratamiento de aguas en el barrio San Benito; en Suba la inversión ambiental equivale al 3% del presupuesto y en Teusaquillo al 7.1%. De todas formas, el impacto de la inversión local en la solución de los problemas ambientales no ha sido notable.

3) **Dificultades en la coordinación institucional**: los problemas de gestión ambiental en el Distrito y las dificultades en la relación DAMA—Localidades, no pueden abstraerse del contexto general de la gestión de la entidades distritales (y su relación con las localidades) y del contexto en el cual cada una de las Alcaldías Locales debe operar. En general las Alcaldías locales presentan dificultades para coordinar acciones con las entidades distritales, y lo ambiental no se escapa a éste panorama. Esta dificultad radica en el esquema imperfecto de descentralización en Santa Fe de Bogotá, en el cual no queda claro si el alcalde local funciona más como un inspector de policía – con funciones de control y vigilancia, o si es un "gerente" del desarrollo, como son o deben ser los alcaldes de los municipios. Esto genera ambigüedad sobre el lugar que ocupan los alcaldes locales en la estructura jerárquica real en la ciudad (no en la estructura administrativa formal). Todo esto se ve agravado por el problema de falta de coordinación entre entidades a nivel distrital, lo cual se refleja en el nivel local.

4) **Homogeneidad en instrumentos y medios de gestión:** existe una estructura orgánica universal para las veinte localidades, un manual de funciones y un sistema de control interno único. La homogeneidad administrativa contrasta con la heterogeneidad real (áreas distintas, población, presupuesto, estratificación, condiciones urbanísticas, entre otras).

[1] En un documento presentado junto con el segundo informe de avance se había mencionado que el promedio era de 5%. Sin embargo, ese porcentaje incluía proyectos que no son estrictamente ambientales. Al hacer la depuracion, el promedio bajó al 2.4%.

5) **El nivel de profesionalización y el perfil de los profesionales**: en el período analizado (1998-2000), se encontró que el nivel de profesionalización promedio es del 44% y que al 66% de los cargos de las Alcaldías locales les corresponde el desempeño de funciones administrativas y operativas. Los cargos profesionales de la localidad en un 60% son desempeñados por abogados.

6) **La lógica de gestión local**: los esfuerzos de planeación e inversión se llevan a cabo teniendo únicamente como marco de referencia el perímetro de la localidad; son muy pocas las experiencias de acciones interlocales.

7) **El conocimiento y los instrumentos técnicos del tema ambiental**: la mayoría de los entrevistados manifestó que la gestión ambiental en las localidades es precaria y débil por la falta de conocimiento técnico del tema, falta de instrumentos técnicos para control y falta de conocimiento de instrumentos de gestión.

   La capacidad institucional de las alcaldías locales para diagnosticar los problemas ambientales de la localidad, formular alternativas técnicas viables y efectivas para resolverlos y garantizar que los particulares cumplan las normas ambientales es muy baja debido a que carecen de personal especializado, de sistemas de información y de la capacidad policiva para vigilar el área que les corresponde. Esto se refleja en la vaguedad de la parte estratégica de los Planes de Desarrollo Local, incluso cuando se habla de metas de gestión. Con contadas excepciones, los planes no revelan una concepción sólida y coherente de los problemas de la localidad y de las estrategias a seguir. Sin embargo, el caso de Usme es un indicio de que la ULATA ha cubierto en buena medida el déficit de capacidad de la localidad para atender los problemas ambientales rurales.

8) **Desconocimiento de las competencias y la normatividad:** los funcionarios locales y la comunidad desconocen las entidades que conforman el Sistema Distrital Ambiental, desconocen la normatividad en el tema y cometen errores de procedimiento en la aplicación de sanciones. Por otro lado, más del 40% de las quejas o reclamos que se interponen ante el DAMA no le competen a la entidad, son del ámbito de otras instituciones.

9) **El desbordamiento de competencias locales**: todas las localidades llevan a cabo acciones de inversión, control, seguimiento, planeación, educación, motivación y sensiblización en el tema ambiental, a pesar de que reconocen que no cuentan con la información, recursos y conocimiento para hacer una *buena gestión.* Por otro lado, para ejercer sus funciones, en control y vigilancia, no cuentan con información ni disponen de los recursos humanos y financieros necesarios para el caso.

10) **Confusión en el ámbito de competencias**: las localidades con área rural perciben que existen dos autoridades ambientales, DAMA y CAR. La existencia

de estas dos entidades exige *mayores esfuerzos de coordinación y entraba la gestión local.*

11) **Percepción de la participación comunitaria**: no existe acuerdo en los funcionarios distritales y locales acerca de cuáles son los niveles y grados de participación comunitaria deseados. Todos coinciden en la importancia de la participación comunitaria pero también manifiestan cierto temor por los resultados que esta pueda tener (quejas, control, deficiencias en formulación de proyectos, entre otros).

    Existen personas y algunas organizaciones, relativamente jóvenes y pequeñas, interesadas en sensibilizar a sus vecinos sobre los problemas ambientales de la localidad y en formular y desarrollar proyectos encaminados a solucionarlos; este interés se refleja, por ejemplo, en la presentación de iniciativas de carácter ambiental al programa "Acciones para la convivencia". La ONG más importante dedicada al tema ambiental en el sur de la ciudad es FIDHAP[2]. En muchos casos, los miembros de estas organizaciones han recibido formación y capacitación en temas ambientales, bien porque han participado en talleres y cursos no formales o bien porque han estudiado, por interés propio, en programas formales en esta área --tecnológicos, profesionales o de posgrado.

12) **Los saldos pedagógicos**: en las localidades no existen experiencias en gestión ambiental sistematizadas y evaluadas, y por lo general se tienen presentes las más cercanas o aquellas en las que las personas han participado. Lo anterior impide identificar los elementos de éxito o de fracaso en la gestión ambiental.

13) **Papel de los Ediles**: la acción de los Ediles para la mayoría de los entrevistados tiene una fuerte connotación política: por lo general *desean favorecer amigos, obtener presupuesto para beneficiar su zona, y tratan de ganar votos con lo que hacen.*

14) **Las alianzas con el sector privado**: la vinculación de la gran empresa privada en la protección y recuperación del medio ambiente urbano es prácticamente nula. Sólo en Tunjuelito existe un gremio de pequeños industriales que busca resolver colectivamente, y con apoyo estatal --de la alcaldía local y de la propia autoridad ambiental--, el problema de los desechos químicos que arroja al río Tunjuelito.

Este déficit de capacidad, que provoca un pobre desempeño, está determinado por varios factores:

[2] Fundación Investigación, Educación y Desarrollo. Es una fundación que trabajó inicialmente alrededor del tema de la vivienda popular, y que en los últimos años ha extendido su marco hacia el mejoramiento del habitat urbano y medio ambiente. Actualmente tiene un proyecto en la cuenca del Río Tunjuelito.

a) Las competencias que tienen los alcaldes locales con referencia al cuidado del medio ambiente de las localidades son muy limitadas y, en la mayoría de los casos las alcaldías locales pueden hacer muy poco por sí mismas, debiendo solicitar información y apoyo de las entidades del SIAC y de entidades regionales (CAR), e incluso nacionales (Ministerios de Minas y de Medio Ambiente).
b) El cuidado del medio ambiente aún no es un tema importante ni prioritario para la ciudadanía o las autoridades locales - alcaldes y ediles.
c) En el contexto de la administración distrital, los alcaldes carecen de poder y no son importantes para los jefes de las entidades distritales; por ello, la posibilidad de que puedan obtener el apoyo de las entidades o coordinar su acción en la localidad es mínima. La situación de los ediles y de las JAL es aún peor pues, en general, se les considera como la encarnación de la corrupción.
d) Otro factor que no determina pero sí agrava la situación de debilidad institucional de las alcaldías locales es la ineficacia y lentitud de aquellas entidades con las que las alcaldías locales deben coordinar el desarrollo de sus tareas. De la misma manera, la descoordinación entre estas entidades y la existencia de asuntos en los que las competencias de las entidades se superponen o sobre los que, al contrario, nadie parece ser responsable, generan ambigüedades y dificultades para las alcaldías locales y erosionan la credibilidad de la administración distrital en general.
e) Por su baja capacidad organizativa y de concertación, la ciudadanía ha desaprovechado los espacios de participación que se le han abierto, limitándose a proponer proyectos de baja escala que no atienden los problemas colectivos de mediano y largo plazo, sino necesidades particulares e inmediatas de grupos particulares que le hacen el juego al sistema clientelista predominante.

4.2. Percepción de la problemática ambiental por parte de las comunidades de las veinte localidades

Se encontró que por lo general las comunidades identifican problemas muy puntuales que las afecta directamente, teniendo dificultad para articular éstos con problemas de la localidad en general, y totalmente desarticulados de la discusión a nivel de la ciudad o interlocal. Esto dificulta mucho el análisis de las causas de los problemas, y hace también muy difícil la búsqueda de soluciones con ellas. Adicionalmente, se encontró que la comunidad tiende a identificar al Estado (y en la mayoría de los casos específicamente al DAMA) como el único agente encargado de la búsqueda de soluciones, no viendo muy clara su posible participación en la gestión ambiental. Los resultados detallados de la percepción ambiental por parte de las localidades se encuentran en las memorias de los talleres realizados.

4.3. Participación social ambiental

Se evidenció un gran entusiasmo por parte de las personas que participaron en los eventos en el marco del presente proyecto, presentando un potencial importante

de personas y grupos dispuestos a participar. Sin embargo, se encontró que las organizaciones existentes presentan una gran debilidad en términos organizacionales, lo cual hace muy difícil su participación eficaz en proyectos, programas y estrategias de gestión ambiental en la ciudad. Los resultados de esta área de investigación del proyecto se encuentran en los documentos sobre participación y en el análisis del taller con organizaciones que se han entregado a lo largo de la ejecución del proyecto.

5. Evolución en el modelo DAMA – Localidades: 1993 – 1999

En 1990 el Consejo del Distrito Especial de Bogotá sancionó un acuerdo, a través del cual creó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), para desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental y preparar las medidas necesarias para la implementación de éste en el Distrito Especial, previa consulta al Consejo Ambiental de Bogotá[3]. En este sentido, la gestión del DAMA sería evaluada a partir de la ejecución e implementación del Plan de Gestión Ambiental, pero su accionar estaría así mismo determinado por las decisiones enunciadas en el consejo ambiental.

El primer Plan de Gestión Ambiental desarrollado por el DAMA hizo parte del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas 1993-1995, aprobado en el Acuerdo 31 de 1992. En esta legislación se enunciaron las políticas, estrategias y acciones a desarrollar en el período indicado anteriormente.

Dentro de los objetivos de este Plan de Gestión Ambiental se enunciaron, entre otros[4], los siguientes:

1. Promover la Planificación Ecológica del uso del territorio
2. Desarrollar empresas eficientes, productivas y ambientalmente sanas
3. Proteger y mejorar la calidad de los recursos hídricos
4. Garantizar aire limpio para los ciudadanos de hoy y mañana
5. Reducir los niveles de ruido
6. Generar un Manejo adecuado de las basuras de la ciudad
7. Hacer la gestión ambiental de manera responsable, propiciando la participación ciudadana, creando una conciencia ambiental ciudadana, fortaleciendo la investigación básica sobre temas ambientales y estableciendo las condiciones institucionales necesarias para su implementación.
8. Procurar los mecanismos financieros para la gestión ambiental.

Adicionalmente, la gestión ambiental entre 1993-1995 estuvo a cargo no solo del Plan de Gestión Ambiental, sino además de los Planes de Desarrollo Local con el rubro de atención al medio ambiente, el Fondo Ambiental de la Empresa de

[3] Acuerdo no. 9 de 1990. Bogotá, D. E.
[4] Acuerdo 31 de 1992. Bogotá, D.E.

Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y las obligaciones contraídas por la Empresa de Energía de Bogotá con la CAR[5].

Tanto los programas y proyectos ejecutados por las entidades encargadas del Plan de Gestión Ambiental y los Fondos de Desarrollo Local estuvieron coordinados por el DAMA, mientras que los proyectos del Fondo Ambiental de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá fueron coordinados por la misma EAAB, y lo ejecutado por la Empresa de Energía de Bogotá estuvo coordinado por la misma entidad y por la CAR.

La inversión en medio ambiente en el período de 1993-1994 fue de $11.919.900 (en miles), siendo menor a lo asignado ($14.381.600)[6] (en miles). Esta inversión incluye los rubros asignados al PGA, al Plan Local y a los otros Fondos ejecutores de proyectos ambientales.

Dentro de los proyectos ejecutados bajo el rubro del PGA, se encontraron 75 proyectos bajo la dirección técnica del DAMA. Estos se centraron principalmente en los objetivos 1, 3, 4, y 7 del PGA. Así mismo, se ejecutaron proyectos no contemplados dentro del PGA, tales como los relacionados con remodelación de parques, embellecimiento de puentes (obras públicas), adquisiciones, adecuación de oficinas (funcionamiento) y relaciones públicas.

En cuanto a los Fondos de Desarrollo Local se puede observar que en este período se ejecutaron 192 contratos, utilizando el siguiente porcentaje de los recursos asignados[7] (ver tabla en la página siguiente).

Es importante señalar que los programas y proyectos coordinados por el DAMA, para la implementación del PGA en este periodo fueron a nivel macro, en la medida en que abarca cada uno de ellos varias localidades. De todas maneras, las acciones coordinadas por el DAMA en las localidades, a través de los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local permitieron mirar lo particular.

Sin embargo, según el estudio de evaluación llevado a cabo por la Contraloría, se observaron algunas diferencias entre los objetivos planteados por el PGA y los Planes Locales. Todo esto puede encontrarse relacionado con las dificultades de organización del DAMA por su reciente creación, así como la dependencia de las entidades aportantes para la ejecución de proyectos y acciones.

Posteriormente, las acciones centralizadas del DAMA durante el período 1993 – 1994, sufrieron un fuerte cambio a partir de dos decretos: el 322 de 1994 y el 672

---

5 Contraloría de Santa Fe De Bogotá D. C. Evaluación del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas del Distrito Capital 1993-1995.

6 Ibid 4.

7 Ibid 4.

de 1995, en donde se transformó el DAMA y su forma de relacionarse con lo local. Así mismo, estos decretos respondieron a lo enunciado por la Ley 99 de 1993.

Localidad	% Ejecución 1993	% Ejecución 1994	% Ejecutado 1993-1994
1. Usaquen	99.4	84.5	89.9
2. Chapinero	50.1	98.8	83.2
3. Santafe	00*	99.8	99.8
4. San Cristóbal	100	93.5	94.8
5. Usme	99.1	98.5	98.8
6. Tunjuelito	00*	78.7	78.7
7. Bosa	57.3	98.4	85.3
8. Kennedy	92.4	54.2	66.0
9. Fontibón	100	92.4	94.4
10. Engativá	100	79.7	88.9
11. Suba	75.4	97.8	90.9
12. Barrios Unidos	100	100	100
13. Teusaquillo	99.8	62.1	74.3
14. Mártires	99.4	99.8	99.8
15. Antonio Nariño	99.8	93.8	96.6
16. Puente Aranda	100	37.5	61.5
17. Candelaria	99.9	95.8	97.1
18. Rafael Uribe	00	57.9	56.3
19 Ciudad Bolívar	00*	99.9	99.9
20. Sumapaz	00*	100	100
Totales	92.1	19.8	82.8

* En este período no se presentó presupuesto a cargo de este rubro.

Con respecto al decreto 322 de 1994, se encuentra que uno de los cambios más relevantes se refirió a la asignación de las mismas funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a las entidades encargadas de la Gestión Ambiental en los Municipios con mas de 1 millón de habitantes, lo cual ubicó al DAMA como un ente autónomo que operaría dentro de los límites del distrito capital.

En cuanto al proceso de descentralización en el accionar del DAMA, el decreto 673 de 1995 inicia el proceso, al crear los Centros Ambiéntales Locales – CALs coordinados por la Subdirección de Desarrollo. Estas unidades presentaban como función fundamental el apoyo a la ejecución de las políticas, programas y proyectos del DAMA en las Localidades de acuerdo a las prioridades señaladas en las Agendas Ambientales y en el Plan de Desarrollo Distrital. Es decir, ubicó al DAMA en lo local dando un giro sustancial a la relación Distrito – Localidad.

Según los funcionarios de la Unidad de Gestión Local Urbana[8], los cambios en la centralización de manera tangible se observaron a través del nombramiento de un funcionario por cada localidad para el desarrollo de múltiples tareas, tales como jornadas comunitarias de recuperación, charlas informativas, formulación de proyectos, gestión de convenios, además de recibir quejas, y realizar jornadas con

[8] Entrevista producto de la Consultoría.

colegios y otras entidades. Así mismo, brindaban apoyo a las Alcaldías locales en el desarrollo de su Plan Local, de acuerdo a lo planteado en el programa de gestión distrital.

En cuanto a la distribución del gasto público ambiental, según la Evaluación de la Gestión Ambiental del Distrito Capital 1995-1996 (1997)[9], se ejecutaron 16.373 millones de pesos, de los cuales el 41% fueron ejecutados por el DAMA y el 59% restante por las demás entidades del Distrito Capital. Así mismo, se observó que cerca del 95% de estos recursos fueron ejecutados por el nivel central y solo el 5% fue transferido y ejecutado por las Alcaldías Locales.

Con respecto al cumplimiento de las prioridades enunciadas en los Planes Locales a nivel ambiental, se halló que en la mayoría de las localidades no se encontró correspondencia entre lo ejecutado y lo programado. Así mismo, varias de los proyectos ejecutados en las localidades se dirigieron a pequeñas obras de recuperación del espacio público construido[10].

El proceso de descentralización volvió a presentar un cambio importante a finales de 1997 y el periodo 1998 - 1999 con la nueva administración Distrital, puesto que se volvieron a centralizar algunas acciones al reestructurarse el DAMA en algunos aspectos.

Según el DAMA (1997)[11], el cambio dado a partir de ese año se debió a una evaluación de la institución en donde se enunciaba que el proceso de descentralización de la administración central no iba tan acelerado como el que estaba llevando a cabo el DAMA, ante lo cual se optó por el retiro de los funcionarios del DAMA en las alcaldías como una forma de atender este proceso desigual.

Al llevarse a cabo esta reestructuración, se designó a 1 funcionario para cada tres localidades, con un espacio centralizado y desde el cual se lleva a cabo a partir de esa fecha la interacción con la localidad. Esta nueva forma de accionar del DAMA en lo local implicó un cambio de visión de las autoridades locales y la comunidad en general con relación a la función del DAMA y su relación con la gestión de los planes locales a nivel ambiental.

En este sentido, las políticas se dirigieron a una visión generadora de soluciones ante problemáticas ambientales según ecosistemas estratégicos, lo cual implica una visión de transversalidad de los problemas ambientales. Tal es el caso de la gestión ambiental del DAMA en el periodo de 1997, en donde la asignación de recursos se llevó a cabo en 5 proyectos a nivel Distrital con una inversión total de

[9] Contraloría de Santa Fe de Bogotá (1997). Evaluación de la Gestión Ambiental del Distrito Capital.

[10] Ibid 8.

[11] Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá y DAMA (1997). La Gestión Ambiental en Santa fe de Bogotá 1995-1997.

$68.809 millones. Estos proyectos fueron: Divulgación y educación ambiental, Manejo y conservación de ecosistemas urbanos, Planta de tratamiento El Salitre, CAR-Fondo Cuenta tratamiento de aguas Río Bogotá y Control de contaminación y deterioro ambiental.

La gestión a nivel local en el ámbito ambiental en 1997 contó con un presupuesto de $6.594.8 millones, con una ejecución del 80.9% equivalente a $5.332.1 millones. Los recursos ejecutados en cada una de las localidades estuvieron relacionados con el mejoramiento de la problemática ambiental, la capacitación y educación ambiental, la recuperación del espacio público y el mantenimiento de rondas, canales y separadores. De todas formas, según el informe de la Contraloría de Santa Fe de Bogotá (1998) estas acciones estuvieron fuertemente marcadas por la ausencia de planeación de los programas y proyectos, así como de lo presupuestal.

A continuación se muestra el porcentaje ejecutado por localidad en el área ambiental[12]:

Localidad	**Presupuesto Asignado 1997[13]**	**% Ejecutado 1997**
1. Usaquen	538.9	70.6
2. Chapinero	245.6	99.4
3. Santafe	501.3	34.1
4. San Cristóbal	434.0	95.4
5. Usme	780	93.8
6. Tunjuelito	381.34	99.8
7. Bosa	243.0	90.5
8. Kennedy	208.0	99.9
9. Fontibón	149.0	81.85
10. Engativá	357.5	87.7
11. Suba	245.3	91
12. Barrios Unidos	392.2	98.8
13. Teusaquillo	146.0	85.35
14. Mártires	243.0	98
15. Antonio Nariño	207.0	81.43
16. Puente Aranda	139.6	91.1
17. Candelaria	81.1	58.64
18. Rafael Uribe	344	75.59
19 Ciudad Bolívar	387.8	93.3
20. Sumapaz	539	33.5
Totales	6.594.8	80.9

[12] Contraloría de Santa Fe de Bogotá (1998). Evaluación de la Gestión Ambiental y Estado de los Recursos Naturales en Santa Fe de Bogotá 1997.

[13] Valor en Millones

Con base en el análisis anterior respecto al comportamiento de las localidades en cuanto a inversión ambiental y la relación y la participación del DAMA en dicho comportamiento, a continuación se presenta una comparación evaluativa de los dos modelos utilizados por el DAMA en su relación con las localidades correspondientes a la administración anterior y la actual, para posteriormente plantear qué se propone desde esta consultoría:

	Fortalezas	**Debilidades**
Modelo anterior	• Los ciudadanos y funcionarios (locales) podían obtener asesoría con referencia a temas ambientales (legislación, aspectos técnicos, competencias de entidades) de parte de un funcionario próximo a ellos. • El DAMA podía percibir de manera directa y permanente los problemas ambientales de la ciudad así como el papel de los particulares, la comunidad, las autoridades locales y otras entidades distritales frente a los mismos. • Había mayor posibilidad de ejercer vigilancia ambiental sobre los particulares. • Los delegados desarrollaban actividades de educación ambiental y promovían la organización comunitaria alrededor de este tema.	• Dificultad para supervisar el trabajo de veinte funcionarios en toda la ciudad. • Capacidad limitada de los delegados para ejercer por sí mismos la función de autoridad ambiental en la localidad (formación, instrumentos de medición). • Los delegados no influyeron sobre la inversión local en orden a reducir su atomización y aumentar su impacto. • Los delegados no podían comprometer recursos (no sólo financieros) del DAMA. • Las actividades de educación y organización no muestran impactos tangibles en el corto plazo y es difícil evaluar si se desarrollaron “correctamente”. • Alto costo de una nómina de veinte funcionarios.
Modelo actual	• Los funcionarios se concentran en el diseño y desarrollo de proyectos con resultados tangibles, cuyos resultados pueden evaluarse. • Los funcionarios han podido apoyar la formulación de proyectos locales, a pesar de las limitaciones de tiempo. • El costo de la nómina es menor y las actividades de los funcionarios pueden ser monitoreadas directamente.	• Se pierden las ventajas de la presencia del funcionario en la localidad: hay menor orientación de ciudadanos y funcionarios con respecto a temas ambientales (legislación, aspectos técnicos, competencias de entidades); la percepción del DAMA sobre los problemas ambientales se limita; la posibilidad de vigilar el cumplimiento de las normas ambientales se reduce. • Los delegados no tienen poder para comprometer a la entidad en determinados procesos locales.
Común a ambos	• La presencia de funcionarios que conocen las políticas del DAMA, los problemas ambientales locales, la regulación ambiental aplicable a las áreas urbanas y las posibilidades y limitaciones de la gestión local y de la participación comunitaria en temas ambientales.	• La debilidad institucional del Distrito ha determinado que no haya claridad sobre las políticas frente a ciertos problemas (generales y particulares) y frente al papel que corresponde a cada entidad distrital para resolverlos. Esto afecta la función de los funcionarios encargados de la implementación —en este caso, los delegados— pues no tienen claro qué hacer frente a situaciones particulares (si no hay políticas, ¿qué implementan?).

Con base en lo anterior, y con base en el modelo para el fortalecimiento de la gestion ambiental Distrital – local que se propone a continuación, la presente consultoría plantea que el DAMA debe mantener un equipo centralizado para trabajar las relaciones con las localidades, UGLU y UGR. Este equipo centralizado tendrá funciones que giren en torno precisamente al fortalecimiento de una gestión ambiental local que se articule con la gestión ambiental del nivel distrital. Esta articulación se logrará mediante un fortalecimiento de la capacidad de planeación ambiental en las localidades, un fortalecimiento institucional para el control ambiental local, y un fortalecimiento de la participación social ambiental. Para cada uno de estos frentes se propone una estrategia de implementación, y se describe el papel que cumple el DAMA, a través de distintas instancias a su interior.

6. El modelo para el fortalecimiento de la gestión ambiental Distrital – local

En este numeral se presenta una propuesta de modelo para el fortalecimiento de la gestión ambiental en el Distrito Capital que articule y coordine las acciones entre el nivel Distrital a través del DAMA, las administraciones locales y las comunidades locales. Con base en los resultados obtenidos en las distintas investigaciones realizadas en el marco del presente proyecto, el modelo se diseña alrededor de tres frentes de intervención que se estiman son las áreas mínimas que hay que fortalecer: 1) fortalecimiento de la planeación ambiental articulada entre Distrito y localidades; 2) fortalecimiento institucional para el control ambiental local; y 3) fortalecimiento de la participación social ambiental a nivel local. Cada frente tendrá una estrategia central de implementación, y estas estrategias corresponden a las “apuestas” que se hacen para comenzar un proceso de fortalecimiento general de la gestión ambiental Distrital – local en la ciudad.

Los tres frentes de intervención son complementarios; presentan enlaces y sinergias, pero cada frente también funciona de manera autocontenida. Esto quiere decir que la implementación de cualquier frente fortalece y complementa la implementación de los otros dos, pero el funcionamiento y la implementación de cualquier frente no depende de ninguno de los otros. A lo largo de la presentación del modelo se harán explícitas estas complementariedades entre los frentes y las estrategias.

El modelo aquí propuesto no resuelve todas las deficiencias en términos de gestión ambiental Distrital – local en la ciudad. Lo que se propone aquí es un modelo que prioriza algunos frentes de acción con base en los diagnósticos que se obtuvieron, a través de unas estrategias que se consideran pueden desencadenar procesos de fortalecimiento general de la gestión ambiental en el Distrito. El modelo con sus estrategias claramente se puede articular a otros proyectos que adelanta el DAMA, específicamente los siguientes: el SIAC, el sistema de información ambiental Distrital, el sistema de indicadores, educación ambiental, y la reestructuración de procesos al interior del DAMA. Los resultados

de la implementación de este modelo se ven como insumos potenciales para estos otros proyectos y sus respectivos modelos y estrategias. Esta posible articulación entre proyectos se hará explícita a lo largo de la presentación del modelo.

6.1. Fortalecimiento de la planeación ambiental Distrital – local: *Los Proyectos Articuladores*

La estrategia central que se propone para la implementación del primer frente de intervención es el de los *Proyectos Articuladores*[14]. El Proyecto Articulador se concibe como un mecanismo que permite que el DAMA y las localidades (entendidas como administración local y como comunidades) diseñen de manera articulada y conjunta proyectos y programas ambientales alrededor de prioridades que comparten. El Proyecto Articulador no debe ser visto simplemente como un "evento" puntual en el que se formula y ejecuta un proyecto de manera conjunta. Es un proceso de fortalecimiento de la planeación ambiental de las Alcaldías Locales, es un fortalecimiento de la participación de las comunidades en la planeación y en el control social de la gestión pública ambiental, y es un proceso que permite articular y coordinar la planeación ambiental local con la Distrital. Un resultado del proceso es el Proyecto Articulador, proyecto que se considera estratégico por cuanto permite abordar un problema ambiental considerado prioritario a nivel local y que a su vez hace parte de un problema o área prioritaria de intervención a nivel Distrital por parte del DAMA. Otro resultado importante que se espera de este proceso tiene que ver con el saldo pedagógico en términos de gestión, ya que esta estrategia le apuesta a abrir una oportunidad para la sinergia institucional. De la implementación de la estrategia debe haber un proceso de aprendizaje en gestión y planeación ambiental para todos los niveles involucrados.

Los Proyectos Articuladores son atractivos para las administraciones locales porque a través de ellos tendrán la oportunidad de acceder a recursos del Distrito para la gestión ambiental mediante mecanismos transparentes[15]; porque es un mecanismo que permite mejorar la calidad de la inversión ambiental al evitar la dispersión y la atomización presupuestal y asignar recursos a prioridades identificadas tanto a nivel local como distrital; permite mejorar el control social sobre la gestión ambiental local y distrital, ayudando por ende a superar la actitud de confrontación que predomina entre comunidades y el estado local y distrital, y con ello a mejorar la eficiencia en el gasto; y porque es un mecanismo que mejora la capacidad de respuesta de las administraciones distrital y local a los problemas ambientales más sentidos.

[14] En versiones anteriores del modelo se hablaba de Proyectos Estratégicos. Sin embargo, a raíz de una serie de confusiones que generó este concepto con los megaproyectos a nivel Distrital (confusiones evidenciadas en el taller de retroalimentación y en el foro), se optó por modificar el nombre por el de Proyectos Articuladores, lo cual refleja la naturaleza de la estrategia.

[15] Más adelante se describe esto cuando se presente el mecanismo de la cofinanciación para la implementación de los Proyectos Articuladores.

Los Proyectos Articuladores son atractivos para el DAMA por cuanto permite acercar la inversión ambiental de las localidades a las políticas ambientales distritales formuladas por el DAMA; mejora la gestión ambiental en la ciudad a través de una priorización concertada y participativa; y cualifica la participación de la población y la conciencia ciudadana en torno al tema ambiental.

Los Proyectos Articuladores son atractivos para las comunidades locales porque abren la posibilidad para la participación social en las fases de planeación y de control de la inversión ambiental en las localidades; y porque al lograr una mayor eficiciencia en el gasto público ambiental y en la gestión ambiental contribuyen a un mejoramiento en la calidad de vida de la población beneficiaria.

6.1.1. Procedimientos para la implementación de los Proyectos Articuladores

La implementación de los Proyectos Articuladores se llevará a cabo con base en los siguientes pasos, cada uno de los cuales se describen en detalle más adelante:

- El DAMA partirá de una agenda de prioridades con base en su Plan de Gestión Ambiental y las políticas que diseñe, en las cuales se establecerán en líneas gruesas las prioridades de acción y de intervención de la entidad y dentro de las cuales deben quedar contenidos los Proyectos Articuladores; adicionalmente preparará unas guías que presentarán a las localidades las reglas de juego para la presentación de los proyectos articuladores. Estas guías contendrán las líneas prioritarias de acción, criterios de elegibilidad para que los proyectos sean considerados o no, y criterios de evaluación y calificación con base en los cuales se seleccionarán los proyectos.

- Presentación del modelo de gestión y de la estrategia de Proyectos Articuladores a las Alcaldías Locales por parte del DAMA, para “ambientar” el proceso con ellos de tal manera que cuando lleguen las guías a las localidades haya conocimiento e interés. Esta presentación a las localidades se hará a través de UGLU, con visitas a los alcaldes locales y a sus equipos de trabajo.

- Las Alcaldías Locales presentarán al DAMA el proyecto que consideren prioritario y estratégico. Quien gestiona el proyecto y quien tiene la iniciativa es la localidad, con base en las guías y las reglas de juego que deberá conocer de antemano. El proyecto puede ser iniciativa de la Alcaldía Local, de las Juntas Administradoras Locales o de la misma comunidad; más adelante se presenta una propuesta de procedimiento para la discusión y selección del proyecto a nivel local. Sin embargo, es el Alcalde Local quien presenta el proyecto escogido al DAMA para que sea evaluado.

- El Proyecto Articulador funcionará a través de un mecanismo de incentivo para buscar la participación de las localidades en esta estrategia – la cofinanciación.

El DAMA entrará a cofinanciar junto con los Fondos de Desarrollo Local los proyectos que se aprueben como Proyectos Articuladores. Más adelante se presentan unos escenarios financieros de cofinanciación en los que se presentan varias posibilidades y sus respectivos costos para la Entidad. El nivel de cofinanciación por parte de las localidades será objeto de calificación en el proceso de selección. Se considera que es atractivo para las localidades el poder acceder a recursos adicionales con los que no cuenta para la gestión ambiental local, y el DAMA debe aprovechar este incentivo como mecanismo de motivación hacia las localidades. La motivación para la participación de las Alcaldías Locales en esta estrategia será uno de los objetivos centrales del proceso de "aprestamiento" mencionado arriba.

- Los proyectos presentados bajo la figura de Proyectos Articuladores serán asesorados por la Unidad de Gestión Local Urbana (UGLU). Es decir, UGLU, con el apoyo del resto de la Subdirección de Desarrollo, realizará una labor de asistencia técnica a las localidades en la formulación de los proyectos, de manera similar a la que actualmente presta[16]. Los proyectos serán evaluados por la Subdirección de Planeación. Los proyectos seleccionados serán contratados por la Unidad Ejecutiva Local (UEL) bajo los términos establecidos por la Subdirección de Planeación. Para la ejecución del proyecto se firmarán convenios interadministrativos entre el DAMA y los Fondos de Desarrollo Local[17]. El interventor de los Convenios Interadministrativos será la Subdirección de Desarrollo (UGLU, UGR, o UCI dependiendo del tipo de proyecto, por ejemplo si es en área rural o de educación ambiental).

- Todo proyecto incluirá la conformación de veedurías ciudadanas como estrategia para el fortalecimiento del control social a la gestión pública ambiental. Estas veedurías velarán por la adecuada ejecución de los proyectos estratégicos, y su conformación, funcionamiento y financiación harán parte integral del Proyecto Articulador que se apruebe.

- La ejecución de los Proyectos Articuladores deberán contemplar eventos de rendición pública de cuentas como parte del desarrollo de los proyectos. En estos eventos se presentarán los avances de los proyectos, el estado de cuentas, y cronogramas de las labores pendientes por ejecutar. Esta rendición pública de cuentas permite fortalecer el control social más allá de las veedurías, permitiendo una socialización no solo de la ejecución de los proyectos sino de la problemática ambiental que se busca atacar con el proyecto, por lo tanto aumentando la sensibilización de la población en torno al tema ambiental. El objetivo entonces no es solo que haya una rendición de cuentas sobre el manejo de recursos, sino que el evento pueda aprovecharse

[16] Esto debido al problema recurrente de debilidad en las localidades (tanto comunidades como autoridades) en la formulación de proyectos.

[17] Siguiendo el modelo que utiliza actualmente la Unidad de Gestión Rural del DAMA para la ejecución de proyectos a través de las ULATA en las localidades con zonas rurales.

como un instrumento pedagógico para discutir la problemática, las soluciones acordadas, y los resultados obtenidos.

Cronograma preliminar para la formulación y presentación de los Proyectos Articuladores por parte de las Alcaldías Locales

Cada año, durante los meses de mayo y junio, funcionarios de UGLU visitarán a los Alcaldes Locales para presentar el modelo de gestión y la estrategia de Proyectos Articuladores. En esas reuniones se manifestará el interés por parte del DAMA de implementar dicha estrategia, y se buscará motivar a los Alcaldes a que participen. De ser posible (y deseable) en estas reuniones se ofrecerá una estimación del monto global de recursos de que dispone el DAMA para cofinanciar estos proyectos. Esto significa que antes de mayo al interior del DAMA se debe haber definido cuantos recursos va a destinar para proyectos estratégicos al año siguiente.

Posteriormente, en el mes de junio, el DAMA, a través de UGLU, realizará un taller con los coordinadores de planeación de las localidades para explicar con mayor detalle los procedimientos, condiciones y reglas que regirán la formulación, presentación, evaluación y selección de los Proyectos Articuladores, y para explicarles de qué manera se debe diligenciar los formularios de presentación de los proyectos. Como parte de las guías para los Proyectos Articuladores se debe incluir el formulario de presentación, aplicando una guía para formulación de términos de referencia, de igual manera como lo hace el DAMA con sus proyectos, haciendo ajustes que incluyan lo particular a este tipo de proyectos. Los formatos son diferentes a los del Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación, ya que estos se consideran demasiado generales, en el caso de la ficha EBI, o demasiado engorrosos, en el caso del Manual Metodológico.

En el mismo mes de junio el DAMA enviará las guías para hacer una convocatoria pública abierta en las localidades para la presentación de proyectos. Se hará una discusión a nivel de cada localidad de estas propuestas para seleccionar el que será presentado como Proyecto Articulador. Más adelante se describe el procedimiento para la concertación participativa del proyecto que presentaría una localidad, el cual debe culminar en un Encuentro Ciudadano. Este Encuentro se debe realizar a más tardar a finales de octubre, ya que el monto que el Fondo de Desarrollo Local asignará al Proyecto Articulador debe conocerse con precisión antes del 9 de noviembre, fecha en que la Secretaría de Hacienda y el DAPD presentan al CONFIS el anteproyecto de presupuesto.

Obtenido el concepto del CONFIS, el Alcalde Local presentará el proyecto de presupuesto, el cual incluirá el Proyecto Articulador, a la Junta Administradora Local en los primeros tres días del mes de diciembre. Una vez aprobado el presupuesto por la JAL y liquidado por el Alcalde, éste procederá a presentar el proyecto ante el DAMA para su evaluación. El proyecto deberá presentarse al DAMA en el mes de enero del año en que empezará su ejecución.

6.1.2. Concepto de viabilidad ambiental de los Planes de Desarrollo Local

Un primer paso en el acercamiento y la articulación entre la planeación ambiental local y la Distrital es que el DAMA, como autoridad ambiental del Distrito Capital, emita un concepto de viabilidad ambiental de los Planes de Desarrollo Local. El objetivo del concepto de viabilidad ambiental por parte del DAMA es garantizar la coherencia en términos de lo ambiental en la planeación Distrital y local, coordinar acciones y establecer frentes estratégicos de intervención.

Este concepto de viabilidad ambiental puede ser un instrumento importante para fortalecer la planeación ambiental local, al volver la consideración de lo ambiental en la formulación de los Planes de Desarrollo Local un tema explícito que va a ser evaluado; algunas CAR –Corporaciones Autónomas Regionales- emiten concepto a planes de desarrollo departamentales y municipales, incluso en la Ley 388 de 1997 se establece como obligatorio el concepto de las CAR a los planes de ordenamiento territoria. Es un mecanismo que permite la coherencia en la planeación distrital y local, y puede ser importante para identificar posibles frentes de apalancamiento de inversión, a la vez que fortalece la función de autoridad ambiental del DAMA y la asesoría por parte de éste a las localidades. Es importante tener en cuenta que el concepto tiene el carácter de lectura guía y una recomendación para los planes locales, en ningún momento es una "calificación" .

Para reglamentar el concepto de viabilidad ambiental de los PDL es necesario incluir un artículo en el Decreto 739 de 1998, inclusión que deberá ser solicitada por el Director del DAMA al Alcalde Mayor. En el Capítulo IV de dicho Decreto "Elaboración del Plan", se puede incluir un artículo nuevo después del artículo 13 con el siguiente texto *"Una vez consolidado el Proyecto Definitivo de Plan de Desarrollo Local, dentro de los quince (15) días siguientes la administración local lo enviará al DAMA para que emita el concepto ambiental del mismo. El DAMA dispondrá de un término de quince (15) días para emitir dicho concepto. Paragrafo 1: en los casos en que el DAMA no emita el concepto dentro del término previsto, la administración local correspondiente asumirá que éste es positivo. Parágrafo 2: las observaciones del DAMA al PDL serán concertadas con la administración local, y ésta dispondrá de diez (10) días para hacer los ajustes pertinentes."*

Será función de la UGLU, con el apoyo de la Subdirección de Planeación en el DAMA, emitir el concepto de viabilidad ambiental de los PDL. Es una labor que se realizará una vez cada tres años, cuando las nuevas administraciones locales presentan su Proyecto de Plan de Desarrollo Local.

A continuación se describen los criterios que se tendrían en cuenta para evaluar los Planes de Desarrollo Local.

EVALUACION AMBIENTAL DEL PLAN LOCAL DE DESARROLLO

A. Criterios para evaluar el diagnóstico

CRITERIO	SI (2)	PARCIALMENTE (1)	NO (0)
a) Identifica problemas ambientales y sus implicaciones para la localidad			
b) Recoge estudios que se han realizado para la localidad para sustentar los problemas ambientales			
c) Prioriza la problemática ambiental de la localidad			
d) Revela la opinión local frente al tema ambiental			
e) Reconoce o tiene en cuenta la incidencia del problema en otras localidades (por origen, tránsito o recepción)			
TOTAL (SUMATORIA VALORES DE a) a e))			

B. Criterios para evaluar la identificación de alternativas (formulación)

El proceso de formulación (visión, objetivos generales, objetivos específicos, entre otros), debe partir de la evaluación de las posibilidades y restricciones, y debe tener en cuenta los planteamientos, los lineamientos legales y de política distrital. Para ello es necesario tener en cuenta la normatividad vigente (funciones y responsabilidades de las localidades contenidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y Código de Policía), el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado, el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Gestión Ambiental.

CRITERIO	SI (2)	PARCIALMENTE (1)	NO (0)
a) Recoge los planteamientos del POT			
b) Recoge los planteamientos del PDD			
c) Recoge los planteamientos del PGA			
d) Las acciones refuerzan el cumplimiento de las competencias de la localidad			
e) Se orientan recursos a la solución de los problemas ambientales descritos en el diagnóstico			
TOTAL (SUMATORIA VALORES DE a) a e))			

C. Criterios par evaluar la coherencia ambiental del PDL.

La formulación de objetivos debe ser coherente con el diagnóstico y con la asignación de inversiones.

CRITERIO	SI (2)	PARCIALMENTE (1)	NO (0)
a) Correspondencia entre objetivos ambientales y problemas ambientales planteados en e l diagnóstico			
b) Las estrategias que se formulan en el P.D.L. permiten la solución a los problemas ambientales planteados en el diagnóstico			
c) Los proyectos (ideas) identificados operativizan la estrategia			
d) Establece metas (tiempos y recursos) para la solución de los problemas ambientales			
e) Los recursos presupuestados contribuyen a alcanzar los objetivos planteados			
TOTAL (SUMATORIA VALORES DE a) a e))			

6.1.3. Criterios de elegibilidad de los Proyectos Articuladores

Se propone que existan unos criterios de elegibilidad que sirvan de primer filtro para el DAMA para saber si algún proyecto presentado debe ser evaluado o no. Se plantean aquí dos criterios de elegibilidad:

1) El proyecto propuesto por las localidades debe hacer parte de la agenda de prioridades del DAMA. El DAMA, con base en su Plan de Gestión, sus planes de acción, y las políticas que formule en distintos frentes, tiene y hace explícitas unas áreas de intervención prioritarias que pueden ser complementadas o ejecutadas a través de proyectos en localidades. Será función de la Subdirección de Planeación, con base en el acopio de información generada por el mismo DAMA, diseñar esta agenda de prioridades para cada convocatoria a los Proyectos Articuladores. Para formular la agenda, la Subdirección de Planeación tomará como base el Plan de Gestión Ambiental y se apoyará en otras instancias del DAMA (Desarrollo, Calidad Ambiental, etc). La agenda de prioridades DAMA hará parte de las guías que se entreguen a las localidades.

   Las guías incluirán, además de la información sobre las prioridades que se tendrán en cuenta para la elegibilidad de los proyectos, información sobre techos presupuestales que se considerarán para la estrategia en su conjunto (con base en los escenarios financieros que se presentan más adelante), y los criterios que se tendrán en cuenta para la evaluación y selección de los proyectos. Se trabajará a través de la figura de convocatoria pública abierta, con publicación de la información en las Alcaldías Locales y en las Juntas de Acción Comunal[18].

[18] Con base en entrevistas a los participantes de los eventos realizados por el CIDER en el marco del presente proyecto, y con base en una encuesta telefónica a las Alcaldías Locales de la ciudad, se concluyó que estos dos espacios son los más importantes para la divulgación de información del nivel central del Distrito hacia las comunidades.

Además de la elaboración de las guías y su presentación ante las Alcaldías Locales, será función del DAMA, a través de la Subdirección de Desarrollo, permitir la aclaración de dichos términos mediante un evento especialmente organizado para ello. UGLU, con el apoyo del resto de la Subdireccion de Desarrollo, prestará asistencia técnica a las localidades en la formulación del proyecto. La evaluación del proyecto se hará por parte de la Subdirección de Planeación. Finalmente, la interventoría estará a cargo de la Subdirección de Desarrollo (UGLU, UGR, o UCI dependiendo del tipo de proyecto).

2) El proyecto presentado por una Alcaldía Local para ser considerado en la estrategia de Proyectos Articuladores debe ser concertado con la comunidad de la respectiva localidad. No será competencia directa del DAMA el buscar una priorización y selección participativa de los Proyectos Articuladores; el logro de esto será función de las localidades. Para ser un proyecto elegible la Alcaldía Local deberá demostrar que fue un proceso participativo el que llevó a la selección del proyecto a presentar.

   En el marco del proyecto se estudiaron varios espacios de participación que ofrece la ley para la concertación con la comunidad que se busca en este punto. Se estudió al Cabildo Abierto, espacio que se consideró por un tiempo en la propuesta. Ofrece como bondades que garantiza la legitimidad de los acuerdos a los que se llega por la representatividad de los asistentes. Sin embargo, la debilidad radica en el procedimiento de convocatoria, el cual es bastante complejo, por lo cual se corre el riesgo de que no se materialice[19]. Otros espacios como los Consejos Locales Ambientales, las Comisiones Ambientales de las JAL, y las audiencias públicas se consideran demasiado reducidas para los efectos de concertación que se busca en el caso de los Proyectos Articuladores. Los Encuentros Ciudadanos se habían descartado en un momento dado del presente proyecto por la incertidumbre que se generó alrededor de esta figura al quitársele el papel de priorización de proyectos en agosto de 1999. No era claro si la Secretaría de Gobierno continuaría con este programa. Sin embargo, a finales del mismo año esta Secretaría relanzó el programa, y el Departamento Administrativo de Acción Comunal lo retomó dentro de sus programaciones para el 2000.

   Con base en lo anterior, se propone que el espacio en el que se concertarán los Proyectos Articuladores serán los *Encuentros Ciudadanos,* los que fueron creados como mecanismo permanente de participación ciudadana. En ellos la comunidad puede adelantar procesos de discusión, deliberación, consulta y/o rendición de cuentas.

   Los objetivos de los *Encuentros* son: i) Involucrar a la ciudadanía en la vida política local y la administración de la ciudad fortaleciendo la interlocución entre

[19] En el Foro realizado en el mes de febrero, varios participantes manifestaron esta preocupación con respecto a la figura del Cabildo Abierto, mencionando lo difícil que es la convocatoria para estos eventos.

la ciudadanía y la administración distrital y local; y ii) Fortalecer los procesos de descentralización política y administrativa mediante el fortalecimiento de la planeación participativa[20].

Para el caso específico de los Proyectos Articuladores, y retomando la experiencia del DAACD, los encuentros ciudadanos serán la culminación de un proceso previo de información, análisis y discusión del proyecto, que permita cualificar la participación de la ciudadanía que asistirá a dicho espacio.

Lo anterior implica que las Oficinas de Planeación Local realicen actividades preparatorias como las siguientes: i) La identificación y conformación de un equipo que esté a cargo de los Encuentros; ii) la sectorización de las localidades para realizar las mesas de trabajo previas al Encuentro; iii) la preparación metodológica y logística de las mesas de trabajo y del Encuentro; iv) la definición de un cronograma y una agenda para la realización de las mesas de trabajo y el Encuentro; y v) la definición de la estrategia y los mecanismos para realizar la convocatoria a las mesas de trabajo y al Encuentro, así como para difundir los resultados del Encuentro.

Las mesas de trabajo preparatorias conducentes al Encuentro Ciudadano, espacio en el que se concertará el proyecto articulador, tendrán las siguientes características:

Primera mesa preparatoria:

La primera mesa de trabajo será un espacio informativo acerca de: i) Los proyectos Articuladores, ii) La agenda estratégica del DAMA, iii) El plan de desarrollo local y iv) Las características ambientales de la localidad. Tendrá como objetivo brindar a los participantes los elementos de política y de contexto necesarios para que al interior de sus comunidades identifiquen problemas pertinentes de resolver mediante un Proyecto Articulador.

Segunda mesa preparatoria:

La segunda mesa de trabajo será una mesa para el análisis de problemas y la concertación de propuestas a presentar en el Encuentro Ciudadano. Este ejercicio se hará a la luz de los criterios de elegibilidad de los Proyectos Articuladores.

Esta segunda mesa se hará a través de varias mesas realizadas por sectores en las localidades, conforme con la sectorización (zonificación) que exista en cada una de las localidades. Esto permitirá una mayor cobertura del proceso, y por ende una mayor participación de la población.

[20] Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Guía práctica para realizar Encuentros Ciudadanos.

El Encuentro Ciudadano

El Encuentro podrá tener una agenda que contemple: i) La presentación de los objetivos del Encuentro y el contexto en el que se enmarca dicho evento (Modelo de Gestión Ambiental Local); ii) La exposición de la metodología de trabajo; iii) presentación de las propuestas planteadas por los sectores donde se realizaron las mesas; iv) análisis de las propuestas y concertación; v) definición de compromisos; y vi) evaluación del encuentro.

La apuesta que se hace a través de esta estrategia es que se fortalezca la planeación ambiental local y participativa a través de un proceso de discusión colectiva y de concertación en torno a una acción particular. Esto quiere decir que no se pretende recibir una cantidad de propuestas que compiten en un Encuentro Ciudadano, sino de trabajar un proceso de identificación y selección de acciones a través de las mesas preparatorias con la comunidad y con la administración local. El Encuentro Ciudadano es el resultado de todo el proceso, y es donde se resuelve la concertación en torno a qué proyecto se presentará como Proyecto Articulador.

Con base en lo expuesto arriba, y teniendo en cuenta que los Alcaldes Locales presentarán los Proyectos Articuladores a las JAL en los primeros tres días del mes de diciembre dentro del proceso de aprobación del presupuesto local, el cronograma propuesto para la estrategia de Proyectos Articuladores será el expuesto en la tabla de la página 26.

En el evento de que el Proyecto sea seleccionado por el DAMA, la Oficina de Planeación Local deberá programar la realización de por lo menos tres (3) Encuentros Ciudadanos, con el ánimo de involucrar a la ciudadanía en el control de la ejecución del Proyecto. El primero para informar a la ciudadanía acerca del contrato mediante el cual se desarrollará el proyecto (alcance, duración, cronograma, valor, responsables, etc.) y para conformar el comité veedor. El segundo con carácter de rendición pública de cuentas con el objetivo de conocer por parte del contratista, el interventor y el comité veedor el estado del proyecto.Y el tercero para evaluar los resultados del proyectos y la participación de la ciudadanía en el proceso.

Para la realización de éstos Encuentros la Oficina de Planeación Local contará con el apoyo del comité veedor que se constituirá para ejercer el control y la vigilancia al Proyecto.

Los Encuentros Ciudadanos pueden ser convocados por la Alcaldía Local para este tipo de asuntos y temas. Adicionalmente, está el precedente que de 34 Encuentros Ciudadanos realizados durante el segundo semestre de 1999 por parte del DAACD, 16 fueron sobre problemática ambiental. Este énfasis ambiental fue solicitado por la población durante la programación y el diseño de los Encuentros que hizo el DAACD con las comunidades durante el segundo semestre de 1999.

Actividad	Fecha máxima	Responsable
Presentación a los Alcaldes y a los Ediles de la estrategia de Proyectos Articuladores	30 de mayo	Subdirección de Desarrollo – UGLU
Seminario Taller sobre Proyectos articuladores con los Coordinadores de las Oficinas de Planeación Local	15 de junio	DAMA – UGLU
Envío de las guías para los Proyectos Articuladores a las localidades para su divulgacion	15 de junio	DAMA – UGLU Alcaldía Local (divulgación)
Reunión de aclaración de términos de referencia sobre Proyectos Articuladores	30 de junio	DAMA – UGLU
Reunión para analizar y definir la conveniencia Local de presentar Proyecto	15 de julio	Consejo Ambiental Local
Toma de decisión con respecto a la presentación de Proyecto	30 de julio	Alcalde Local
Realización de las actividades preparatorias del Encuentro	15 de Agosto	Coordinadora de la Oficina de Planeación Local y equipo de apoyo
Realización de las mesas de trabajo previas	30 de Septiembre	Coordinadora de la Oficina de Planeación Local y equipo de apoyo
Realización del Encuentro	15 de Octubre	Coordinadora de la Oficina de Planeación Local y equipo de apoyo
Presentación del Proyecto a la JAL	3 de diciembre	Alcalde Local
Presentación del Proyecto a DAMA	31 de enero del año siguiente	Alcalde Local
Información a la ciudadanía que participó en el Encuentro sobre los resultados de la Evaluación del Proyecto por parte del DAMA	31 de marzo	Alcalde Local

6.1.4. Criterios de evaluación y selección

Una vez considerado un proyecto como elegible, pasa al proceso de evaluación, a cargo de la Subdirección de Planeación. Se plantean los siguientes criterios para la evaluación y selección de los Proyectos Articuladores:

a) *Porcentaje de contrapartida local:* porcentaje del valor total proyecto que el respectivo FDL está dispuesto a cofinanciar. Entre más alto el porcentaje que está dispuesto a financiar la localidad, mayor puntaje tendrá. El puntaje máximo será de 20.
b) *Porcentaje del presupuesto del FDL destinado al proyecto:* el proyecto debe comprometer una alta proporción del presupuesto del FDL. El máximo puntaje se asignará al Fondo que más recursos asigne, como proporción de su presupuesto total. Los demás proyectos se calificarán de manera proporcional. El puntaje máximo será de 20.

c) *Carácter interlocal:* se premiarán aquellos proyectos que expresen de manera explícita su complementariedad con el de otra localidad. El puntaje será de 5 o cero.
d) *Eficiencia presupuestal general de la localidad:* % de presupuesto ejecutado en al año inmediatamente anterior en la localidad. Este criterio permite un premio a las localidades más eficientes y disminuye el riesgo de situar recursos de proyectos en localidades que no los ejecutan. El puntaje máximo será de 15.
e) *Calidad técnica del proyecto:* El puntaje máximo será de 40. Para mirar la calidad del proyecto se tendrán en cuenta los siguiente puntos: 1) que el proyecto tenga un problema formulado (el problema debe identificar causas, consecuencias, población afectada, localización, y utiliza información numérica para argumentar); 2) que el proyecto tenga un objetivo planteado y que en este se plantee la solución al problema, o por lo menos lo aborde; 3) que el proyecto tenga identificadas y descritas actividades (el conjunto de actividades planteadas debe permitir alcanzar los objetivos identificados); 4) que el proyecto describa los recursos y el tiempo para cumplir con las actividades señaladas en el proyecto; 5) que el proyecto prevea la participación comunitaria (mucho mejor si plantea los mecanismos para garantizarla, tanto en la ejecución como en el monitoreo y evaluación del proyecto). Cada punto que tenga el proyecto tendrá un valor de 8 puntos, y la calificación general de la calidad técnica resultará de la sumatoria de puntos.

A continuación se describen los posibles escenarios para la asignación de puntajes:

CRITERIOS DE EVALUACION	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3		Escenario 4		Escenario 5		Total puntos
% contrapartida local	<10%	4	> 10% y <20%	8	> 20% y < 40%	12	> 40% y < 50%	16	>50%	20	20
% presupuesto FDL	> 10% por debajo del promedio	4	Entre 10% y el promedio	8	Promedio	12	Entre promedio y 10% por encima	16	> 10% del promedio	20	20
Carácter interlocal	NO /SI*	0-5	NO /SI	0-5	NO /SI	0-5	NO /SI	0-5	NO /SI	0-5	5
Eficiencia presupuestal localidad	< = 60%	3	<70%	6	< 80%	9	< 90%	12	> 90%	15	15
Calidad técnica del proyecto	1 aspecto técnico aprobado	8	2 aspectos técnicos aprobados	16	3 aspectos técnicos aprobados	24	4 aspectos técnicos aprobados	32	5 aspectos técnicos aprobados	40	40
Total											**100**

*** Cuando no es interlocal = 0, si es interlocal = 5**

Con base en lo anterior, el puntaje máximo del proyecto será de 100 puntos. Este puntaje se utiliza para determinar los proyectos que tendrán acceso a recursos, de tal manera que los que obtengan menos de 70 puntos son descartados para la confinanciación.

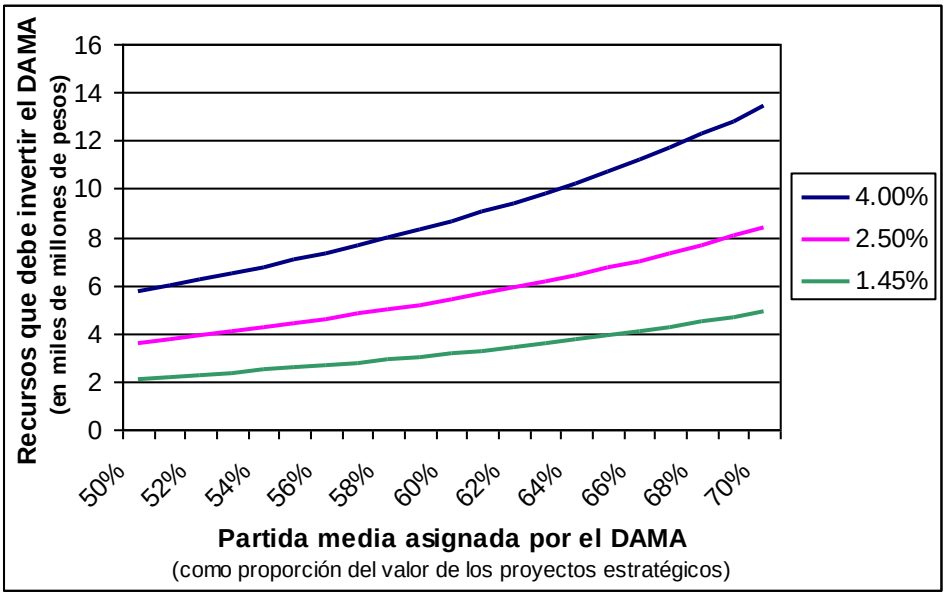
6.1.5. Escenarios financieros para la cofinanciación de los Proyectos Articuladores

En caso de que el DAMA aplicara la metodología de Proyectos Articuladores propuesta en esta consultoría, tendría que destinar unos recursos para cofinanciarlos. El monto de estos recursos dependería básicamente de dos variables: los recursos que destinen los FDL y la relación partida – contrapartida media de cofinanciación.

Para evaluar el impacto de estas inversiones se hizo un análisis de sensibilidad que se resume en los Gráficos 1 y 2. El Gráfico 1 presenta tres curvas, correspondientes al monto que asignaría el conjunto de los FDL a los proyectos articuladores como porcentaje del monto total de recursos de que disponen estos Fondos. Por ejemplo, la curva inferior ilustra el monto que debería aportar el DAMA si los FDL aportaran un 1,45[21] por ciento de los recursos totales de que dispondrán en el 2000; la curva es creciente porque a medida que el DAMA aumente su participación financiera relativa en los proyectos articuladores debe asignar más recursos para cofinanciar los proyectos. La curva del medio representa lo que pasaría si los FDL destinaran un 2,5 por ciento de sus recursos a estos proyectos articuladores en medio ambiente; este porcentaje corresponde a la suma media destinada por los FDL a inversiones ambientales en el período 1996-1998. Finalmente, la curva superior representa la asignación del DAMA si los FDL destinaran un 4 por ciento de sus recursos a financiar proyectos articuladores ambientales; este porcentaje es hipotético y corresponde a una meta que se considera viable alcanzar en el mediano plazo.

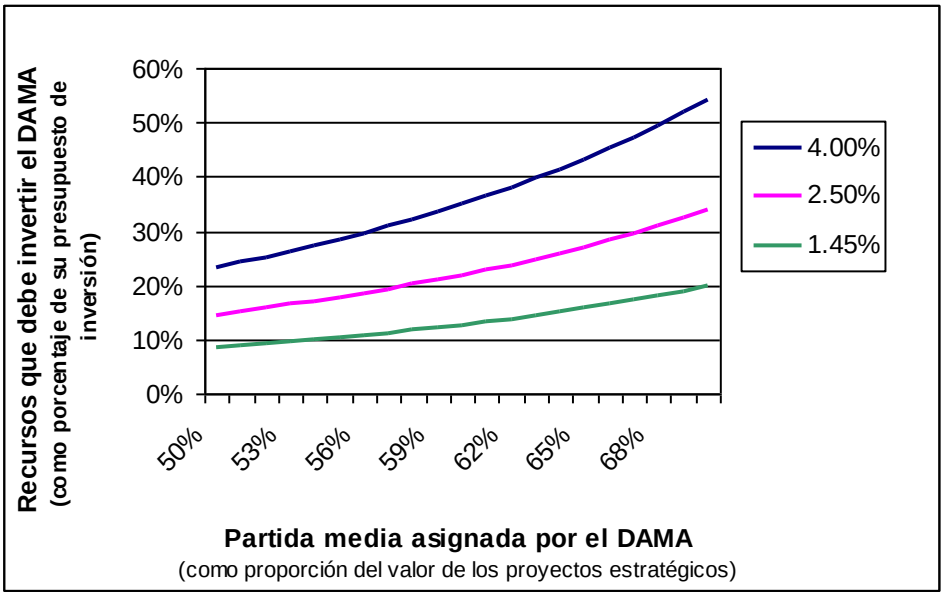
[21] Este porcentaje corresponde a los recursos presupuestados en el programa *Control y mitigación del impacto ambiental* por el conjunto de las veinte localidades de Bogotá, según información suministrada por la Unidad de Administración Local de la Secretaría de Hacienda de Bogotá.

Gráfico 1. Costo de los proyectos estratégicos para el DAMA



Por ejemplo, si los FDL destinaran todos los recursos que presupuestaron en el programa *Control y mitigación del impacto ambiental* a financiar proyectos articuladores, es decir, 1,45 por ciento de sus recursos totales (equivalentes a $2.088 millones para el conjunto de los FDL) y si la partida media (ponderada) asignada por el DAMA a estos proyectos fuera del 60 por ciento, esta entidad tendría que destinar **$3.133,5** millones para cofinanciar los proyectos articuladores de las localidades. Esta cifra ofrece una idea del monto que tendría que destinar el DAMA a esta estrategia en al año 2000, apostándole a cofinanciar el 60%, y de acuerdo con el porcentaje del presupuesto total que los FDL le van a destinar a proyectos ambientales en ese año (1.45%).

Gráfico 2. Participación de los proyectos estratégicos en el presupuesto de inversión del DAMA



El Gráfico 2 muestra la misma información del Gráfico 1 pero en el eje vertical se representa la proporción de su presupuesto de inversión que tendría que destinar el DAMA a financiar proyectos articuladores. Para calcular la proporción del presupuesto de inversión del DAMA que consumirían estos proyectos, se calculó la inversión media del DAMA en el período 1995-1999, con base en las ejecuciones presupuestales de la entidad en esas vigencias. Se encontró que el DAMA ha invertido una suma media anual de $24.741,8, a precios constantes de 1999, excluyendo la inversión destinada a la recuperación del río Bogotá, que equivale al 56,2 por ciento del gasto total ejecutado por el DAMA entre 1995 y 1999 y al 59,8 por ciento de la inversión total en el mismo período (ver Tabla 1).

Tabla 1. Estructura del gasto del DAMA en el período 1995-1999*

	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio	% media
Funcionamiento	1,932.9	3,924.8	4,290.5	4,550.9	5,068.8	3,953.6	6.0%
Inversión	31,311.2	64,461.4	68,809.9	70,126.2	72,908.8	61,523.5	94.0%
Río Bogotá	26,357.7	29,496.9	30,217.7	39,408.3	58,427.6	36,781.7	56.2%
Resto	4,953.4	34,964.5	38,592.1	30,717.8	14,481.2	24,741.8	37.8%
TOTAL	**33,244.1**	**68,386.2**	**73,100.3**	**74,677.1**	**77,977.6**	**65,477.1**	**100.0%**

* A precios constantes de 1999.

En la siguiente tabla se presenta el valor de los recursos que tendría que destinar el DAMA, dependiendo del porcentaje de contrapartida a la que le apueste y de la curva de inversión ambiental de los FDL.

Tabla 2. Inversión del DAMA en proyectos articuladores
(miles de millones de pesos)

	Porcentaje del presupuesto de los FDL dedicado a medio ambiente		
Porcentaje medio de contrapartida asignada por el DAMA	**4.00%**	**2.50%**	**1.45%**
50%	$ 5.754	$ 3.596	$ 2.088
52%	$ 6.234	$ 3.896	$ 2.262
54%	$ 6.755	$ 4.222	$ 2.452
56%	$ 7.324	$ 4.577	$ 2.658
58%	$ 7.946	$ 4.967	$ 2.884
60%	$ 8.632	$ 5.395	$ 3.133
62%	$ 9.389	$ 5.868	$ 3.407
64%	$ 10.230	$ 6.394	$ 3.713
66%	$ 11.170	$ 6.981	$ 4.054
68%	$ 12.228	$ 7.642	$ 4.438
70%	$ 13.427	$ 8.392	$ 4.873

Considerando que en el 2000 es poco probable que los FDL destinen la totalidad de los recursos del programa "Control y mitigación del impacto ambiental" a cofinanciar proyectos articuladores, se prepararon tablas más detalladas que presentan distintos escenarios de cofinanciación teniendo en cuenta esa variable, así como la relación partida-contrapartida y el presupuesto de los distintos FDL.

Cada uno de los cinco escenarios que se presentan en las siguientes tablas, corresponden a una relación de cofinanciación diferente. En la parte izquierda de la tabla se encuentran las localidades de Bogotá, organizadas según el presupuesto que asignaron en el 2000 para el programa de Control y Mitigación del Impacto Ambiental, el cual se encuentra en la columna FDL2000. Los datos se organizaron de menor a mayor. En la parte superior de la tabla hay cinco columnas que corresponden al porcentaje del presupuesto de Control y Mitigación del Impacto Ambiental que los FDL efectivamente destinan a cofinanciar un proyecto articulador; estos porcentajes van de 40% a 90%. Por cada columna de estas hay otras cuatro: FDL, que dice el monto que destina cada Fondo al proyecto articulador; DAMA, que dice el monto que destina el DAMA a cada proyecto articulador; ΣDAMA, que dice cuál es el valor acumulado invertido por el DAMA en proyectos articuladores a medida que se financian más de estos proyectos; y %PISD, que dice a qué porcentaje del presupuesto de inversión de la Subdirección de Desarrollo ($7.042,7 millones) corresponde el valor total invertido por el DAMA. Por ejemplo, si los FDL destinan al proyecto articulador un promedio de 60% de los recursos del programa de Control y Mitigación del Impacto Ambiental, y si el DAMA cofinancia los 6 proyectos de las localidades que destinaron menos recursos absolutos (Fontibón, Barrios Unidos, Kennedy, Mártires, Engativá, Rafael Uribe) en una proporción 50%-50%, el DAMA debería invertir $131 millones, equivalentes, aproximadamente, al 2% del presupuesto de inversión de la Subdirección de Desarrollo. Todas las cifras se presentan en millones de pesos.

Escenario 1: El DAMA financia el 50% de los proyectos y el FDL el otro 50%

		40%				50%				60%				70%				80%				90%			
	FDL2000	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	Acum.	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD
Usaquén	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Chapinero	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Suba	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Antonio N	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Fontibón	25.0	10.0	10.0	10.0	0%	12.5	12.5	12.5	0%	15.0	15.0	15.0	0%	17.5	17.5	17.5	0%	20.0	20.0	20.0	0%	22.5	22.5	22.5	0%
Barrios U	30.0	12.0	12.0	22.0	0%	15.0	15.0	27.5	0%	18.0	18.0	33.0	0%	21.0	21.0	38.5	1%	24.0	24.0	44.0	1%	27.0	27.0	49.5	1%
Kennedy	33.5	13.4	13.4	35.4	1%	16.7	16.7	44.2	1%	20.1	20.1	53.1	1%	23.4	23.4	61.9	1%	26.8	26.8	70.8	1%	30.1	30.1	79.6	1%
Mártires	34.2	13.7	13.7	49.1	1%	17.1	17.1	61.4	1%	20.5	20.5	73.6	1%	24.0	24.0	85.9	1%	27.4	27.4	98.2	1%	30.8	30.8	110.5	2%
Engativá	45.0	18.0	18.0	67.1	1%	22.5	22.5	83.9	1%	27.0	27.0	100.6	1%	31.5	31.5	117.4	2%	36.0	36.0	134.2	2%	40.5	40.5	151.0	2%
Rafael U	50.8	20.3	20.3	87.4	1%	25.4	25.4	109.3	2%	30.5	30.5	131.1	2%	35.6	35.6	153.0	2%	40.7	40.7	174.9	2%	45.8	45.8	196.7	3%
Usme	100.0	40.0	40.0	127.4	2%	50.0	50.0	159.3	2%	60.0	60.0	191.1	3%	70.0	70.0	223.0	3%	80.0	80.0	254.9	4%	90.0	90.0	286.7	4%
Puente A	100.0	40.0	40.0	167.4	2%	50.0	50.0	209.3	3%	60.0	60.0	251.1	4%	70.0	70.0	293.0	4%	80.0	80.0	334.9	5%	90.0	90.0	376.7	5%
Teusaquillo	120.0	48.0	48.0	215.4	3%	60.0	60.0	269.3	4%	72.0	72.0	323.1	5%	84.0	84.0	377.0	5%	96.0	96.0	430.9	6%	108.0	108.0	484.7	7%
San Cristóbal	122.0	48.8	48.8	264.2	4%	61.0	61.0	330.3	5%	73.2	73.2	396.3	6%	85.4	85.4	462.4	7%	97.6	97.6	528.5	8%	109.8	109.8	594.5	8%
Santa Fe	230.0	92.0	92.0	356.2	5%	115.0	115.0	445.3	6%	138.0	138.0	534.3	8%	161.0	161.0	623.4	9%	184.0	184.0	712.5	10%	207.0	207.0	801.5	11%
Bosa	265.0	106.0	106.0	462.2	7%	132.5	132.5	577.8	8%	159.0	159.0	693.3	10%	185.5	185.5	808.9	11%	212.0	212.0	924.5	13%	238.5	238.5	1040.0	15%
Tunjuelito	288.8	115.5	115.5	577.7	8%	144.4	144.4	722.2	10%	173.3	173.3	866.6	12%	202.2	202.2	1011.1	14%	231.0	231.0	1155.5	16%	259.9	259.9	1299.9	18%
Ciudad B	404.0	161.6	161.6	739.3	10%	202.0	202.0	924.2	13%	242.4	242.4	1109.0	16%	282.8	282.8	1293.9	18%	323.2	323.2	1478.7	21%	363.6	363.6	1663.5	24%

Escenario 2: El DAMA financia el 60% de los proyectos y el FDL el otro 40%

		40%				50%				60%				70%				80%				90%			
	FDL2000	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD
Usaquén	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Chapinero	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Suba	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Antonio N	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Fontibón	25.0	10.0	15.0	15.0	0%	12.5	18.8	18.8	0%	15.0	22.5	22.5	0%	17.5	26.3	26.3	0%	20.0	30.0	30.0	0%	22.5	33.8	33.8	0%
Barrios U	30.0	12.0	18.0	33.0	0%	15.0	22.5	41.3	1%	18.0	27.0	49.5	1%	21.0	31.5	57.8	1%	24.0	36.0	66.0	1%	27.0	40.5	74.3	1%
Kennedy	33.5	13.4	20.1	53.1	1%	16.7	25.1	66.4	1%	20.1	30.1	79.6	1%	23.4	35.2	92.9	1%	26.8	40.2	106.2	2%	30.1	45.2	119.4	2%
Mártires	34.2	13.7	20.5	73.6	1%	17.1	25.7	92.0	1%	20.5	30.8	110.5	2%	24.0	36.0	128.9	2%	27.4	41.1	147.3	2%	30.8	46.2	165.7	2%
Engativá	45.0	18.0	27.0	100.6	1%	22.5	33.8	125.8	2%	27.0	40.5	151.0	2%	31.5	47.3	176.1	3%	36.0	54.0	201.3	3%	40.5	60.8	226.4	3%
Rafael U	50.8	20.3	30.5	131.1	2%	25.4	38.1	163.9	2%	30.5	45.8	196.7	3%	35.6	53.4	229.5	3%	40.7	61.0	262.3	4%	45.8	68.6	295.1	4%
Usme	100.0	40.0	60.0	191.1	3%	50.0	75.0	238.9	3%	60.0	90.0	286.7	4%	70.0	105.0	334.5	5%	80.0	120.0	382.3	5%	90.0	135.0	430.1	6%
Puente A	100.0	40.0	60.0	251.1	4%	50.0	75.0	313.9	4%	60.0	90.0	376.7	5%	70.0	105.0	439.5	6%	80.0	120.0	502.3	7%	90.0	135.0	565.1	8%
Teusaquillo	120.0	48.0	72.0	323.1	5%	60.0	90.0	403.9	6%	72.0	108.0	484.7	7%	84.0	126.0	565.5	8%	96.0	144.0	646.3	9%	108.0	162.0	727.1	10%
San Cristóbal	122.0	48.8	73.2	396.3	6%	61.0	91.5	495.4	7%	73.2	109.8	594.5	8%	85.4	128.1	693.6	10%	97.6	146.4	792.7	11%	109.8	164.7	891.8	13%
Santa Fe	230.0	92.0	138.0	534.3	8%	115.0	172.5	667.9	9%	138.0	207.0	801.5	11%	161.0	241.5	935.1	13%	184.0	276.0	1068.7	15%	207.0	310.5	1202.3	17%
Bosa	265.0	106.0	159.0	693.3	10%	132.5	198.8	866.7	12%	159.0	238.5	1040.0	15%	185.5	278.3	1213.4	17%	212.0	318.0	1386.7	20%	238.5	357.8	1560.0	22%
Tunjuelito	288.8	115.5	173.3	866.6	12%	144.4	216.6	1083.3	15%	173.3	259.9	1299.9	18%	202.2	303.2	1516.6	22%	231.0	346.6	1733.2	25%	259.9	389.9	1949.9	28%
Ciudad B	404.0	161.6	242.4	1109.0	16%	202.0	303.0	1386.3	20%	242.4	363.6	1663.5	24%	282.8	424.2	1940.8	28%	323.2	484.8	2218.0	31%	363.6	545.4	2495.3	35%

Escenario 3: El DAMA financia el 70% de los proyectos y el FDL el otro 30%

		40%				50%				60%				70%				80%				90%			
	FDL2000	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD
Usaquén	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Chapinero	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Suba	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Antonio N	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Fontibón	25.0	10.0	23.3	23.3	0%	12.5	29.2	29.2	0%	15.0	35.0	35.0	0%	17.5	40.8	40.8	1%	20.0	46.7	46.7	1%	22.5	52.5	52.5	1%
Barrios U	30.0	12.0	28.0	51.3	1%	15.0	35.0	64.2	1%	18.0	42.0	77.0	1%	21.0	49.0	89.8	1%	24.0	56.0	102.7	1%	27.0	63.0	115.5	2%
Kennedy	33.5	13.4	31.2	82.6	1%	16.7	39.1	103.2	1%	20.1	46.9	123.9	2%	23.4	54.7	144.5	2%	26.8	62.5	165.2	2%	30.1	70.3	185.8	3%
Mártires	34.2	13.7	32.0	114.5	2%	17.1	40.0	143.2	2%	20.5	47.9	171.8	2%	24.0	55.9	200.5	3%	27.4	63.9	229.1	3%	30.8	71.9	257.7	4%
Engativá	45.0	18.0	42.0	156.5	2%	22.5	52.5	195.7	3%	27.0	63.0	234.8	3%	31.5	73.5	274.0	4%	36.0	84.0	313.1	4%	40.5	94.5	352.2	5%
Rafael U	50.8	20.3	47.5	204.0	3%	25.4	59.3	255.0	4%	30.5	71.2	306.0	4%	35.6	83.0	357.0	5%	40.7	94.9	408.0	6%	45.8	106.8	459.0	7%
Usme	100.0	40.0	93.3	297.3	4%	50.0	116.7	371.7	5%	60.0	140.0	446.0	6%	70.0	163.3	520.3	7%	80.0	186.7	594.7	8%	90.0	210.0	669.0	9%
Puente A	100.0	40.0	93.3	390.7	6%	50.0	116.7	488.3	7%	60.0	140.0	586.0	8%	70.0	163.3	683.7	10%	80.0	186.7	781.3	11%	90.0	210.0	879.0	12%
Teusaquillo	120.0	48.0	112.0	502.7	7%	60.0	140.0	628.3	9%	72.0	168.0	754.0	11%	84.0	196.0	879.7	12%	96.0	224.0	1005.3	14%	108.0	252.0	1131.0	16%
San Cristóbal	122.0	48.8	113.9	616.5	9%	61.0	142.3	770.7	11%	73.2	170.8	924.8	13%	85.4	199.3	1078.9	15%	97.6	227.7	1233.1	18%	109.8	256.2	1387.2	20%
Santa Fe	230.0	92.0	214.7	831.2	12%	115.0	268.3	1039.0	15%	138.0	322.0	1246.8	18%	161.0	375.7	1454.6	21%	184.0	429.3	1662.4	24%	207.0	483.0	1870.2	27%
Bosa	265.0	106.0	247.3	1078.5	15%	132.5	309.2	1348.2	19%	159.0	371.0	1617.8	23%	185.5	432.8	1887.4	27%	212.0	494.7	2157.1	31%	238.5	556.5	2426.7	34%
Tunjuelito	288.8	115.5	269.5	1348.1	19%	144.4	336.9	1685.1	24%	173.3	404.3	2022.1	29%	202.2	471.7	2359.1	33%	231.0	539.1	2696.1	38%	259.9	606.5	3033.2	43%
Ciudad B	404.0	161.6	377.1	1725.1	24%	202.0	471.3	2156.4	31%	242.4	565.6	2587.7	37%	282.8	659.9	3019.0	43%	323.2	754.1	3450.3	49%	363.6	848.4	3881.6	55%

Escenario 4: El DAMA financia el 80% de los proyectos y el FDL el otro 20%

		40%				50%				60%				70%				80%				90%			
	FDL2000	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD
Usaquén	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Chapinero	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Suba	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Antonio N	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Fontibón	25.0	10.0	40.0	40.0	1%	12.5	50.0	50.0	1%	15.0	60.0	60.0	1%	17.5	70.0	70.0	1%	20.0	80.0	80.0	1%	22.5	90.0	90.0	1%
Barrios U	30.0	12.0	48.0	88.0	1%	15.0	60.0	110.0	2%	18.0	72.0	132.0	2%	21.0	84.0	154.0	2%	24.0	96.0	176.0	2%	27.0	108.0	198.0	3%
Kennedy	33.5	13.4	53.6	141.6	2%	16.7	67.0	177.0	3%	20.1	80.4	212.4	3%	23.4	93.7	247.7	4%	26.8	107.1	283.1	4%	30.1	120.5	318.5	5%
Mártires	34.2	13.7	54.8	196.4	3%	17.1	68.5	245.5	3%	20.5	82.2	294.5	4%	24.0	95.9	343.6	5%	27.4	109.6	392.7	6%	30.8	123.3	441.8	6%
Engativá	45.0	18.0	72.0	268.4	4%	22.5	90.0	335.5	5%	27.0	108.0	402.5	6%	31.5	126.0	469.6	7%	36.0	144.0	536.7	8%	40.5	162.0	603.8	9%
Rafael U	50.8	20.3	81.4	349.7	5%	25.4	101.7	437.1	6%	30.5	122.0	524.6	7%	35.6	142.4	612.0	9%	40.7	162.7	699.4	10%	45.8	183.0	786.9	11%
Usme	100.0	40.0	160.0	509.7	7%	50.0	200.0	637.1	9%	60.0	240.0	764.6	11%	70.0	280.0	892.0	13%	80.0	320.0	1019.4	14%	90.0	360.0	1146.9	16%
Puente A	100.0	40.0	160.0	669.7	10%	50.0	200.0	837.1	12%	60.0	240.0	1004.6	14%	70.0	280.0	1172.0	17%	80.0	320.0	1339.4	19%	90.0	360.0	1506.9	21%
Teusaquillo	120.0	48.0	192.0	861.7	12%	60.0	240.0	1077.1	15%	72.0	288.0	1292.6	18%	84.0	336.0	1508.0	21%	96.0	384.0	1723.4	24%	108.0	432.0	1938.9	28%
San Cristóbal	122.0	48.8	195.2	1056.9	15%	61.0	244.0	1321.1	19%	73.2	292.8	1585.4	23%	85.4	341.6	1849.6	26%	97.6	390.4	2113.8	30%	109.8	439.2	2378.1	34%
Santa Fe	230.0	92.0	368.0	1424.9	20%	115.0	460.0	1781.1	25%	138.0	552.0	2137.4	30%	161.0	644.0	2493.6	35%	184.0	736.0	2849.8	40%	207.0	828.0	3206.1	46%
Bosa	265.0	106.0	424.0	1848.9	26%	132.5	530.0	2311.1	33%	159.0	636.0	2773.4	39%	185.5	742.0	3235.6	46%	212.0	848.0	3697.8	53%	238.5	954.0	4160.1	59%
Tunjuelito	288.8	115.5	462.1	2311.0	33%	144.4	577.6	2888.7	41%	173.3	693.1	3466.5	49%	202.2	808.6	4044.2	57%	231.0	924.1	4622.0	66%	259.9	1039.7	5199.7	74%
Ciudad B	404.0	161.6	646.4	2957.4	42%	202.0	808.0	3696.7	52%	242.4	969.6	4436.1	63%	282.8	1131.2	5175.4	73%	323.2	1292.8	5914.8	84%	363.6	1454.4	6654.1	94%

Escenario 5: El DAMA financia el 90% de los proyectos y el FDL el otro 10%

		40%				50%				60%				70%				80%				90%			
	FDL2000	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD	FDL	DAMA	ΣDAMA	%PISD
Usaquén	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Chapinero	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Suba	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Antonio N	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Candelaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%	0.0	0.0	0.0	0%
Fontibón	25.0	10.0	90.0	90.0	1%	12.5	112.5	112.5	2%	15.0	135.0	135.0	2%	17.5	157.5	157.5	2%	20.0	180.0	180.0	3%	22.5	202.5	202.5	3%
Barrios U	30.0	12.0	108.0	198.0	3%	15.0	135.0	247.5	4%	18.0	162.0	297.0	4%	21.0	189.0	346.5	5%	24.0	216.0	396.0	6%	27.0	243.0	445.5	6%
Kennedy	33.5	13.4	120.5	318.5	5%	16.7	150.7	398.2	6%	20.1	180.8	477.8	7%	23.4	210.9	557.4	8%	26.8	241.1	637.1	9%	30.1	271.2	716.7	10%
Mártires	34.2	13.7	123.3	441.8	6%	17.1	154.1	552.3	8%	20.5	184.9	662.7	9%	24.0	215.8	773.2	11%	27.4	246.6	883.6	13%	30.8	277.4	994.1	14%
Engativá	45.0	18.0	162.0	603.8	9%	22.5	202.5	754.8	11%	27.0	243.0	905.7	13%	31.5	283.5	1056.7	15%	36.0	324.0	1207.6	17%	40.5	364.5	1358.6	19%
Rafael U	50.8	20.3	183.0	786.9	11%	25.4	228.8	983.6	14%	30.5	274.6	1180.3	17%	35.6	320.3	1377.0	20%	40.7	366.1	1573.7	22%	45.8	411.8	1770.4	25%
Usme	100.0	40.0	360.0	1146.9	16%	50.0	450.0	1433.6	20%	60.0	540.0	1720.3	24%	70.0	630.0	2007.0	28%	80.0	720.0	2293.7	33%	90.0	810.0	2580.4	37%
Puente A	100.0	40.0	360.0	1506.9	21%	50.0	450.0	1883.6	27%	60.0	540.0	2260.3	32%	70.0	630.0	2637.0	37%	80.0	720.0	3013.7	43%	90.0	810.0	3390.4	48%
Teusaquillo	120.0	48.0	432.0	1938.9	28%	60.0	540.0	2423.6	34%	72.0	648.0	2908.3	41%	84.0	756.0	3393.0	48%	96.0	864.0	3877.7	55%	108.0	972.0	4362.4	62%
San Cristóbal	122.0	48.8	439.2	2378.1	34%	61.0	549.0	2972.6	42%	73.2	658.8	3567.1	51%	85.4	768.6	4161.6	59%	97.6	878.4	4756.1	68%	109.8	988.2	5350.6	76%
Santa Fe	230.0	92.0	828.0	3206.1	46%	115.0	1035.0	4007.6	57%	138.0	1242.0	4809.1	68%	161.0	1449.0	5610.6	80%	184.0	1656.0	6412.1	91%	207.0	1863.0	7213.6	102%
Bosa	265.0	106.0	954.0	4160.1	59%	132.5	1192.5	5200.1	74%	159.0	1431.0	6240.1	89%	185.5	1669.5	7280.1	103%	212.0	1908.0	8320.1	118%	238.5	2146.5	9360.1	133%
Tunjuelito	288.8	115.5	1039.7	5199.7	74%	144.4	1299.6	6499.6	92%	173.3	1559.5	7799.6	111%	202.2	1819.4	9099.5	129%	231.0	2079.3	10399.4	148%	259.9	2339.2	11699.3	166%
Ciudad B	404.0	161.6	1454.4	6654.1	94%	202.0	1818.0	8317.6	118%	242.4	2181.6	9981.2	142%	282.8	2545.2	11644.7	165%	323.2	2908.8	13308.2	189%	363.6	3272.4	14971.7	213%

6.1.6. Las veedurías ciudadanas

Se entiende por veeduría ciudadana, de acuerdo con la Ley 563 del 2 de febrero de 2000, el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades: administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Con el ánimo de fortalecer la vigilancia y el control a la gestión pública por parte de la comunidad, cada Proyecto Articulador debe contemplar la conformación, capacitación y funcionamiento de un comité veedor. Las veedurías para los Proyectos Articuladores deben estar previstas en la formulación de cada proyecto. Adicionalmente, es necesario que se destinen en el presupuesto algunos recursos para el apoyo de las veedurías (transporte, fotocopias, llamadas, realización de reuniones, correspondencia, etc.). Estas veedurías deben generar un espacio de reunión y producir informes de veedurías. Estos informes deben presentarse a las Alcaldías Locales. Quejas sobre la ejecución del proyecto deberán ser presentadas a la interventoría de proyecto (al interventor de obra, no a la Subdirección de Desarrollo del DAMA que realiza la interventoría al convenio interadministrativo). Esta Subdirección podrá hacer un seguimiento al funcionamiento de las veedurías, en caso de corresponderle la interventoría del proyecto deberá realizar tal función paralelamente al seguimiento de las veedurias. La veeduría deberá tener por lo menos tres miembros y se deberá constituir mediante acta. A los veedores se les debe hacer entrega de una copia del proyecto, y del contrato en lo posible.

Por vigilancia se entenderá el "conjunto de acciones encaminadas a velar por el adecuado desarrollo del proyecto. Y por control, la competencia para instruir, asesorar, prevenir, corregir u ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica, relacionada con la ejecución de un proyecto y tramitar las acciones previstos por la ley"[22].

Los comités veedores son organizaciones que se constituyen por los beneficiarios del proyecto, a partir de una elección democrática. La conformación de dichos comités se hará en el primer Encuentro Ciudadano que convoque la Oficina de Planeación de las Alcaldías Locales con posterioridad a la aprobación del Proyecto Articulador (mirar numeral 6.1.3.).

---

[22] Proyecto Implementación de Alternativas Empresariales en los Bordes Sur de la Ciudad. Manual para la conformación de comités veedores en proyectos de construcción de Redes de Acueducto y Alcantarillado por Participación Comunitaria. Convenio de Cooperación EAAB ESP - Cider Universidad de los Andes. Santa Fe de Bogotá. Diciembre de 1999. Pg 7

El Encuentro Ciudadano se convocará con 15 días mínimo de anterioridad. Para darle continuidad al proceso de planeación local, se dará prioridad a la comunidad que participó en la concertación del Proyecto Articulador en el Encuentro Ciudadano del mes de octubre anterior. La comunidad invitada deberá conocer los objetivos del Encuentro, de manera que asista preparada. El Encuentro desarrollará dos puntos centrales: 1) Información detallada sobre el Proyecto Articulador que se llevará a cabo y 2) la constitución del comité veedor.

Para la constitución del comité veedor se seguirá el siguiente esquema:

1. Un representante o delegado de la Personería Distrital o de la Veeduría Distrital hará una breve exposición acerca de la filosofía de la veeduría y la mecánica de la conformación y el funcionamiento de los comités veedores. Estos delegados asisten como testigos y para capacitar a los veedores que se eligan, dado que la constitución de veedurías ciudadanas es una potestad de todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones.

2. Con base en dicha presentación, se elegirá entre los asistentes (los que deben haberse registrado en una planilla que recoja información como nombre, dirección, barrio, cargo, organización y firma), un Presidente y un Secretario, quienes verificarán la asistencia.

3. El Presidente invitará a los asistentes a hacer postulaciones por barrios o sectores, según el caso.

4. Una vez conformado el grupo de postulados a miembros del comité veedor, el Presidente los invitará a hacer una breve presentación (nombre, barrio o sector, experiencia en el control y vigilancia e interés en participar).

5. Los asistentes de manera escrita harán la votación respectiva y la consignarán en una urna.

6. Terminada la votación, el presidente hará el conteo y la Secretaria comunicará el resultado a los asistentes.

7. De este proceso quedará un acta, que será firmada por el Presidente, la Secretaria, el Delegado de la Veeduría o Personería, y el Coordinador de la Oficina de Planeación Local. En el acta de constitución debe constar el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción del acta debe hacerse ante la Personería Distrital o ante la Cámara de Comercio, quienes deben llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

A partir de la conformación se iniciará de manera simultánea el proceso de capacitación y acción del comité. El proceso se expone en la página 39.

Objetivo	Temas	Producto
Organizar el comité veedor	1. Misión y Visión de los comités veedores 2. Estructura y funciones de los comités veedores 3. Relaciones humanas 4. Trabajo en grupo	Dignatarios elegidos
Elaborar el reglamento que regirá al comité	1. Estatutos y reglamentos de los comités veedores	Reglamento aprobado
Informar sobre la constitución Veeduría Distrital, Alcaldía Local y conformación del Comité	1. Información y comunicación 2. Espacios y prácticas de la comunicación 3. Medios de comunicación institucional y comunitaria	DAMA, Interventor y comunidad informada
Ejercer la función de seguimiento, vigilancia y control	1. El control social como mecanismos de participación 2. Seguimiento físico de proyectos 3. Seguimiento financiero de proyectos 4. Elaboración de informes	Informes periódicos evaluativos

6.1.7. La rendición pública de cuentas

El espacio para la rendición pública de cuentas será el segundo Encuentro Ciudadano, tal y como se presentó arriba en el numeral 6.1.3..

6.1.8. Alianzas estratégicas

Para la implementación de la estrategia Proyectos Articuladores hay dos alianzas que se consideran estratégicas para el DAMA: con la Secretaría de Gobierno y con el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito (DAACD). Estas alianzas se harán concretamente con miras a articular la estrategia de Proyectos Articuladores con los procesos de participación ciudadana a través de los Encuentros Ciudadanos. Esta articulación permite aprovechar los espacios existentes de participación, y su utilización para la cualificación e inclusión de la participación en la planeación ambiental local y en el control social de la gestión ambiental a través de la rendición pública de cuentas.

El DAACD, mediante el programa Territorialidad y Planeación Participativa de la Subdirección de Desarrollo Social, desde el segundo semestre del 98 brinda apoyo conceptual y logístico a los ciudadanos y a las organizaciones interesadas en realizar Encuentros Ciudadanos, en coordinación con la Subdirección de Asuntos Locales y la Oficina de Participación Ciudadana de la Secretaría de

Gobierno. La Secretaría ve el Encuentro Ciudadano como una estrategia para promover y fortalecer los procesos de planeación participativa local. El DAACD amplía esta visión del Encuentro para promoverlo como un escenario social de concertación sobre conflictos identificados en la construcción de los territorios, en donde el tema ambiental recibe mucha atención.

Tal y como se mencionó en un numeral anterior, de 34 Encuentros Ciudadanos que organizó el DAACD en el segundo semestre de 1999, 16 fueron específicamente sobre problemática ambiental, por petición de la población. El DAACD, a través de la Subdirección de Desarrollo Social, ha manifestado el interés por trabajar de manera coordinada con el DAMA para el fortalecimiento de la temática ambiental en el marco de los Encuentros. También ha manifestado la voluntad de organizar una estrategia conjunta de intervención, en donde la programación sugerida en el marco de este proyecto para los Encuentros Ciudadanos alrededor de los Proyectos Articuladores sería perfectamente viable.

Ya que los proyectos articuladores son de iniciativa local, la conducción de los Encuentros Ciudadanos corresponde principalmente a las Alcaldías Locales, con el apoyo del DAAC. La función del DAMA sería principalmente asegurar que el diseño de los Encuentros, así como de las reuniones preparatorias, garanticen la participación ciudadana.

El esquema de la página 41 presenta de manera resumida el proceso de ejecución de los proyectos articuladores.

DIAGRAMA DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS ARTICULADORES

DAMA				ALCALDÍA LOCAL				CONFIS	DAAC
Dirección	Subd'n Planeación	UGLU	UEL	Alcalde local	Coord'r de Planeación	JAL	Comunidad		

1. Decide sobre ejecución de proyectos articuladores y asigna recursos.
2. Define agenda de prioridades con base en PGA y conociendo las particularidades de cada localidad.
3. Define metodologías que deben aplicarse para la formulación de los proyectos y requisitos que deben satisfacerse. Prepara TDR para FDL.
4. Convoca a alcaldes locales, JAL y coordinadores de planeación a participar en proyectos articuladores. Expone metodología y reglas de asignación. Entrega información relevante (PGA, criterios de evaluación, método de formulación y calificación, forma de ejecución de los recursos).
5. Decide si la localidad propondrá proyecto articulador.
6. Expresan interés en iniciar proceso de formulación de proyecto. Solicitan apoyo a DAAC para preparar y realizar Encuentro Ciudadano.
7. Convocan a la comunidad. Dirigen el proceso de concertación y formulación del anteproyecto.
8. Comienzan proceso de apoyo técnico a formulación de proyectos.
9. Comienza proceso de apoyo a concertación y formulación de proyectos.
10. Encuentro Ciudadano.
11. Incorpora al anteproyecto ajustes y recomendaciones surgidas en el Encuentro Ciudadano. Incorpora el proyecto articulador al anteproyecto de presupuesto del Fondo.
12. Remite el anteproyecto de presupuesto al CONFIS.
13. Decide sobre el anteproyecto de presupuesto.
14. Presenta anteproyecto de presupuesto aprobado por CONFIS a la JAL.
15. Estudia, modifica y aprueba el proyecto de presupuesto. Aprueba, modifica o elimina la partida para el proyecto articulador.
16. Presenta el proyecto articulador al DAMA.
17. Descarta proyectos no elegibles y distribuye copias de las propuestas a las dependencias del DAMA encargadas de la evaluación.
18. Estudia proyectos y califica. Hace recomendaciones sobre la financiación de los proyectos (financiación parcial/total, recomienda ajustes). Consolida puntajes y los envía al Director.
19. Aprueba calificación. Asigna recursos.
20. Comunica decisiones de financiación a los Alcaldes, a las JAL y a la ciudadanía.
21. Prepara convenios.
22. Suscribe convenio.
23. Suscribe convenio.
24. Transfiere recursos a los FDL.

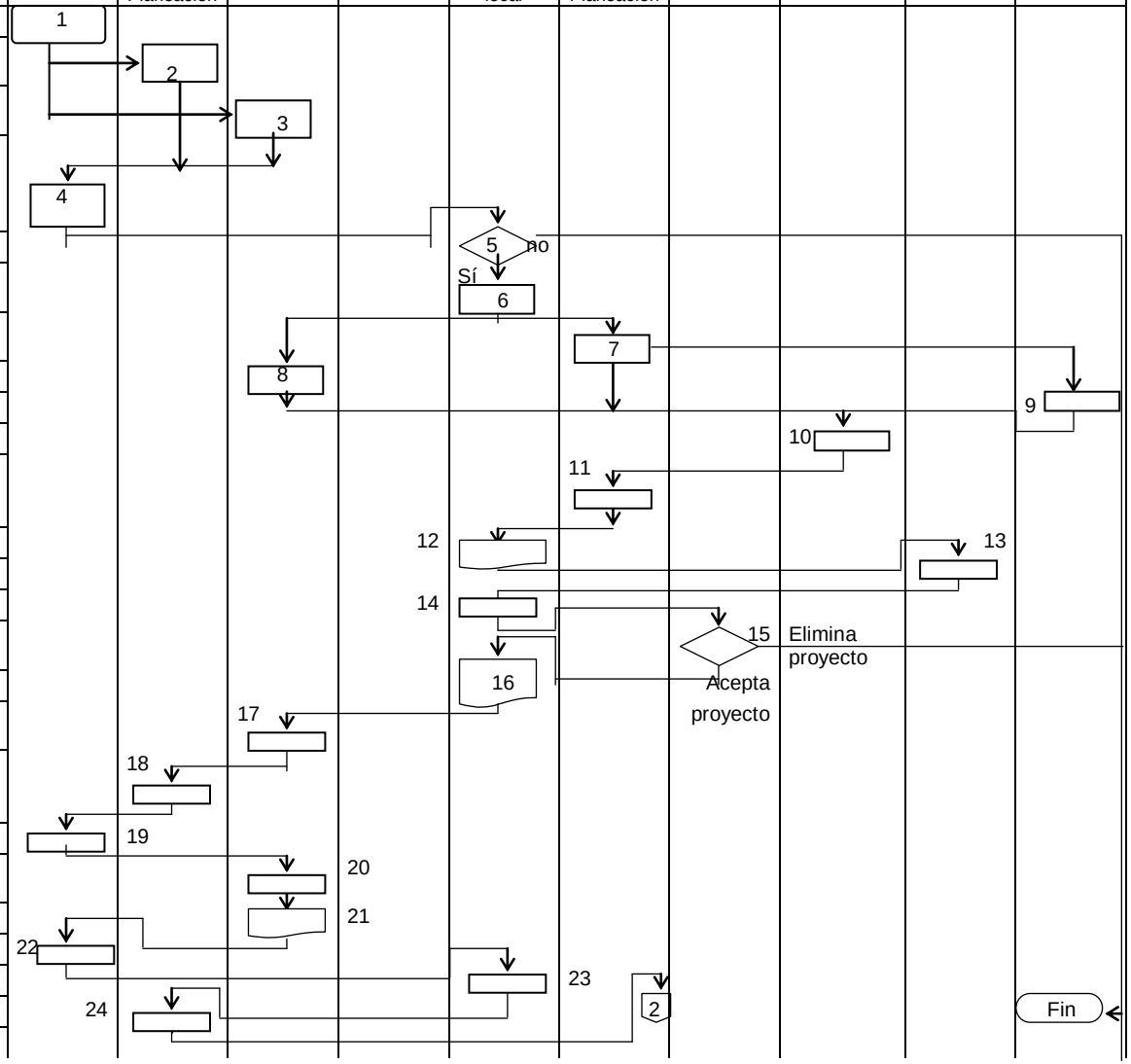
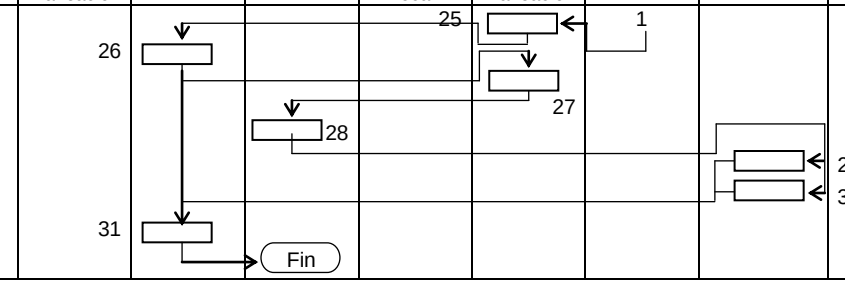
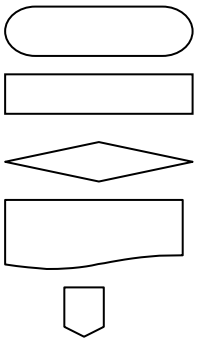


DIAGRAMA DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS ARTICULADORES	DAMA				ALCALDÍA LOCAL				CONFIS	DAAC
	Dirección	Subd'n Planeación	UGLU	UEL	Alcalde local	Coord'r de Planeación	JAL	Comunidad		
25. Coordina la ejecución del proyecto.										
26. Hace interventoría sobre los convenios suscritos.										
27. Prepara documentos y solicita a la UEL la preparación de los contratos necesarios para desarrollar el proyecto.										
28. Ejecuta recursos.										
29. Vigila la ejecución a través de una veeduría.										
30. Encuentro Ciudadano para "rendir cuentas".										
31. Evalúa proyecto.										



CONVENCIONES



Inicio/Fin

Proceso

Decisión

Documento

Cambio de página

6.2. Fortalecimiento institucional para el control ambiental local: *sistema de control y vigilancia*

Las Alcaldías Locales tienen por ley una serie de responsabilidades en materia de gestión ambiental, concretamente relacionadas con el ámbito del control y la vigilancia. Estas se encuentran desarrolladas en el documento de Estudios de Caso, en el literal de competencias y recursos de las Alcaldías Locales.

Con base en los estudios de caso que se realizaron en cuatro localidades de la ciudad, y con base en el análisis de los procesos que se siguen en el DAMA para evacuar permisos, y quejas y reclamos, se encontró que: muchas de las quejas que los ciudadanos radican en el DAMA —aproximadamente un 40%[23]— no son competencia de la entidad; las Alcaldías Locales no cuentan con los recursos humanos ni con los instrumentos técnicos necesarios para hacer seguimiento y verificación a los reclamos; la comunidad interpone las quejas ante el DAMA porque considera que en la Alcaldía Local no obtiene respuesta; tanto los funcionarios como la comunidad desconocen las funciones de las entidades que conforman el SIAC, por lo tanto identifican como único responsable ambiental al DAMA, lo que repercute en un atiborramiento de la entidad, alejándola de sus funciones principales.

La siguiente propuesta busca fortalecer la capacidad de las administraciones locales para cumplir con funciones que ya están especificadas en las normas para que estas puedan contar con más herramientas técnicas para desempeñar mejor sus funciones de vigilancia y control. Vale la pena anotar que todas las propuestas refuerzan el papel de vigilancia y control que le corresponde a la localidad, y que esta no puede cumplir por falta de presupuesto, recursos humanos e instrumentos técnicos.

La propuesta para el diseño y la implementación de un sistema de control y vigilancia que fortalezca a las administraciones locales consta de los siguientes elementos: 1) elaboración de un manual de gestión ambiental local para las Alcaldías Locales; 2) elaboración de una cartilla informativa para la población general sobre el Sistema Ambiental del Distrito Capital y sobre procedimientos de quejas, reclamos y solicitud de permisos y licencias ambientales; 3) el diseño de los procedimientos que seguirán las quejas, los reclamos y la solicitud de permisos y licencias ambientales, tanto a nivel de la localidad como a los niveles superiores; y 4) una capacitación a los funcionarios de las Alcaldías Locales para la implementación del sistema de control y vigilancia.

A continuación se presenta cada uno de estos elementos en detalle:

[23] Entrevistas con Maribel Otero y Unidad Legal.

6.2.1. Alianza estratégica – Secretaría de Gobierno

Se realizó una reunión a comienzos de febrero con la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno en la que se discutió el programa que tiene dicha entidad para la creación de las Oficinas de Información, Quejas y Atención Ciudadana en las veinte localidades del Distrito Capital[24]. El objetivo de dicho programa es montar una oficina en cada localidad, con un funcionario de la planta de la Secretaría de Gobierno, un computador, software especializado, línea telefónica independiente y contestador automático. El software permite registrar las quejas que llegan y el trámite que se les da, produce reportes estadísticos, y permite clasificar las quejas por tema:

- Obras y construcciones
- Perturbaciones
- Reclamos a otras entidades (JAC y ESP)
- Rifas, juegos y espectáculos
- **Contaminación (incluye: desechos industriales, basuras, visual, ambiental)**
- Derechos ciudadanos
- En contra de funcionarios
- **Espacio público (incluye invasión de zonas verdes, escombros, basuras y otros)**
- Funcionamiento de establecimientos comerciales (**incluye funcionamiento sin licencias**)
- Servicios públicos
- Sugerencias
- Vías

La campaña de promoción de estas oficinas comprende la producción de cuatro afiches, la instalación de veinte buzones, y la edición de una serie de cartillas de quejas y reclamos que busca orientar a los ciudadanos sobre su derecho a la información y los términos en que se le debe atender, entre otros temas. Esta cartilla hace énfasis en los temas que son competencia de la Secretaría de Gobierno.

Hasta diciembre de 1999, ocho (8) Alcaldías Locales[25] habían asignado espacio físico para el funcionamiento de dicha oficina. No se han nombrado los funcionarios, y la Secretaría de Gobierno está aún negociando el espacio físico en las otras doce (12) Alcaldías.

La Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno se mostró muy interesada en articular su programa de quejas y reclamos con el sistema de

24 El contacto en la Secretaría de Gobierno es Diana Mutis. Sus teléfonos son 3374276 y 2432448.

25 Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos, Fontibón, Engativá, Tunjuelito, Usme, Suba, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Bosa, Kennedy y Candelaria.

control y vigilancia propuesto para el DAMA. Aunque el software contiene categorías amplias que abarcan la mayoría de problemas ambientales, podría ajustarse para incorporar nuevas categorías, de modo que se produjera información más precisa que eventualmente podría alimentar el sistema de información ambiental del Distrito. Sin embargo, en el corto plazo la alianza del DAMA con la Secretaría de Gobierno debería centrarse en capacitar a los funcionarios de estas oficinas para que estén en capacidad de orientar adecuadamente al público sobre los asuntos ambientales de su interés, de modo que sus demandas y reclamos se dirijan a las instancias correctas y se evite la formación de falsas expectativas sobre el alcance de las funciones del DAMA.

En general, se considera que a través de una alianza con esta Dirección y con su programa, el DAMA lograría incorporar su sistema de control y vigilancia al funcionamiento general propuesto por la Secretaría de Gobierno. No tendría que nombrar funcionarios en las localidades, sino que podría hacer una supervisión general del funcionamiento del sistema a través de su oficina central de quejas y reclamos, y a través de la misma brindar asistencia técnica en la medida que se requiera.

6.2.2. Manual de gestión ambiental local

El objetivo del manual que se propone es ofrecer a los funcionarios del distrito -de los niveles central, descentralizado y local- así como a los ciudadanos, una guía que les permita conocer de manera organizada, las normas que regulan la protección del medio ambiente en el Distrito Capital, las competencias de cada una de las entidades y organismos públicos encargados de hacerlas cumplir, los procedimientos administrativos que deben seguirse en su aplicación, los mecanismos de participación en la gestión ambiental, los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con el medio ambiente y los mecanismos de protección de estos derechos.

A juicio del CIDER, el manual no consiste en un compendio de normas sino que debe abordar uno a uno los temas centrales de la gestión ambiental urbana en la ciudad y dar cuenta, para cada caso, de los siguientes aspectos:

a) Enunciar las normas que regulan la acción del Estado y los particulares en relación con el tema en cuestión.
b) Indicar los principios y objetivos de estas normas.
c) Señalar los instrumentos jurídicos que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales.
d) Señalar los delitos y contravenciones establecidos por la ley, en relación con cada tema.
e) Indicar las entidades públicas que son responsables de hacer cumplir estas normas, así como los procedimientos que deben seguir para hacerlo.

Además, el manual debe contener una sección introductoria que señale los principios generales y el marco institucional -las normas y las entidades- en el que

se desarrolla la gestión ambiental en el Distrito Capital. Así mismo, se debería incluir una sección que indique brevemente la importancia del capital natural del Distrito y su valor, en función del bienestar de los habitantes actuales y futuros de la ciudad.

Es importante destacar que la elaboración de este manual no se reduce a la compilación y organización de las normas. La persona encargada de este trabajo debe encargarse de identificar los asuntos sobre los que existen más confusiones y dudas entre los funcionarios del Distrito -y particularmente entre quienes trabajan en las alcaldías locales[26]-, explorar las razones de estas confusiones, revisar las normas pertinentes, elevar las consultas necesarias y redactar el texto de manera que se minimicen estos equívocos. Por supuesto, los contenidos del manual deben ser revisados minuciosamente por la Unidad Legal del DAMA antes de su divulgación.

Una vez elaborado, el manual debe ser distribuido entre oficinas jurídicas de las entidades distritales, alcaldes locales, asesores jurídicos locales, oficinas locales de quejas, coordinadores de planeación, inspectores de policía y organizaciones ambientales de base. En la medida en que el manual contenga información pertinente y completa sobre la gestión ambiental distrital y local, es seguro que no irá a parar a los anaqueles de las oficinas públicas. Sin embargo, para garantizar su efectiva apropiación por parte de los encargados de aplicar las normas ambientales a nivel local, se sugiere realizar seminarios-taller dirigidos a los funcionarios locales -especialmente coordinadores de planeación, asesores jurídicos y funcionarios de las oficinas locales de quejas- de modo que se familiaricen con el contenido del manual.

La cartilla que se ha sugerido consiste en una versión resumida del manual, con una presentación más llamativa y didáctica. De esta manera se evita duplicar trabajo y se garantiza que los contenidos de la cartilla sean perfectamente coherentes con los del manual. Sin embargo, la cartilla debería enfatizar y profundizar en aquellos aspectos que más interesan a los ciudadanos[27] así como en aquellos en los que el DAMA considere más urgente y necesario informar y concientizar a la ciudadanía, en orden a obtener su concurso para alcanzar determinadas metas de la gestión ambiental.

A continuación se presenta una tabla de contenido tentativa para el Manual sugerido.

Presentación: Objetivos del manual.

1. Marco institucional de la gestión ambiental en Bogotá

[26] Lo cual puede hacerse con ayuda de los funcionarios de la Subdirección de Calidad Ambiental y, particularmente, de la Unidad Legal. Por otra parte, es probable que la consultoría del SIAC haya identificado algunos temas en los que no hay consenso sobre las competencias de determinadas entidades distritales y del DAMA con respecto a ciertos temas

[27] Para identificar estos aspectos, el mejor indicio son las quejas y reclamos recibidos por el DAMA.

- Qué es medio ambiente?
- Qué derechos y deberes tienen los ciudadanos en relación con el medio ambiente?
- Qué deberes tiene el Estado en relación con el medio ambiente?
- Qué principios rigen la gestión ambiental?
- Qué normas establecen el marco para la protección del medio ambiente?
- Qué es el SINA?
- Cuáles son las funciones generales de la CAR y del DAMA, como autoridades ambientales, en el territorio del Distrito Capital?

2. Los recursos naturales de la ciudad
- Cuáles son los principales recursos naturales del Distrito Capital?
- En dónde están y en qué consisten?
- Por qué son importante estos recursos para los habitantes del Distrito Capital?
- Qué elementos constituyen la estructura ecológica principal del Distrito Capital?
- Qué normas e instrumentos jurídicos se han previsto para protegerla?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando las normas que protegen la estructura ecológica principal del Distrito Capital?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

3. Protección de la flora y la fauna
- Qué normas regulan la protección de la flora y la fauna en el Distrito?
- Qué buscan estas normas?
- Qué instrumentos jurídicos se han previsto para proteger la flora y la fauna (p.ej.: permisos)?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con la protección de la flora y la fauna?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando las normas que protegen la flora y la fauna del Distrito Capital?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

4. El uso del agua
- Qué normas que regulan el uso racional del agua?
- Qué buscan estas normas?

- Qué instrumentos jurídicos se han previsto en relación con la explotación y aprovechamiento de los recursos hídricos (p.ej.: regulación de pozos profundos)?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con el uso racional del agua?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

5. Los cuerpos de agua
- Qué normas regulan la protección de los cuerpos de agua -nacimientos, quebradas, ríos, canales y humedales- y de los ecosistemas productores de agua?
- Qué instrumentos jurídicos se han previsto en relación con la contaminación de los cuerpos de agua (p.ej.: permisos de vertimiento)?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con los cuerpos de agua y la protección de los ecosistemas productores de agua?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

6. El aire
- Qué normas regulan la contaminación del aire por partículas y olores ofensivos?
- Qué instrumentos jurídicos se han previsto en relación con la contaminación del aire (p.ej.: permisos de emisión)?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con la contaminación del aire?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

7. El ruido
- Qué normas regulan la emisión de ruidos?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con la contaminación del aire?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

8. La publicidad exterior
- Qué normas regulan la colocación de vallas y avisos?
- Qué instrumentos jurídicos se han previsto en relación con la colocación de vallas y avisos (p.ej.: permisos)?
- Cuáles son los delitos y contravenciones establecidos en las normas aplicables al Distrito Capital en relación con la publicidad exterior?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

9. La recolección y disposición de residuos sólidos
- Qué normas regulan la prestación de este servicio público?
- Qué normas regulan la recolección y disposición de residuos peligrosos y de escombros?
- Cuáles son las obligaciones de los usuarios y de las empresas recolectoras?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para vigilar el cumplimiento de las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

10. La industria y la construcción
- Qué normas regulan la realización de actividades productivas en relación con la protección del medio ambiente?
- Qué instrumentos jurídicos regulan se han previsto en relación con la contaminación del aire (p.ej.: licencias ambientales)?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?

- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

11. Las explotaciones agropecuarias
- Qué normas regulan realización de actividades agropecuarias en relación con la protección del medio ambiente?
- Qué instrumentos jurídicos regulan se han previsto (p.ej.: licencias ambientales)?
- Qué entidades -de cualquier orden- son competentes para aplicar las normas mencionadas, en el Distrito Capital?
- Cuáles son sus deberes y competencias y bajo qué circunstancias pueden conocer de estos asuntos?
- Qué puede hacer un ciudadano que sabe que se están violando estas normas?
- Ante una violación de las normas mencionadas, qué acciones pueden/deben emprender de oficio las autoridades locales y distritales?

12. Mecanismos de participación en la gestión ambiental
- De qué mecanismos disponen los ciudadanos para informarse sobre las politicas distritales en relación con el medio ambiente?
- De qué mecanismos disponen los ciudadanos para expresar su opinión sobre la acción / inacción de las autoridades distritales en relación con el medio ambiente?
- De qué mecanismos disponen los ciudadanos para sugerir proyectos de inversión ambiental a las autoridades locales y distritales?
- De qué maneras pueden organizarse los ciudadanos para contribuir de manera efectiva a la protección del medio ambiente?

13. Mecanismos de protección de los derechos relacionados con el medio ambiente
- De qué recursos administrativos y judiciales disponen los ciudadanos para asegurar la protección de su derecho a un medio ambiente sano?
- Bajo qué condiciones proceden los recursos de reposición, apelación o queja?
- Bajo qué condiciones proceden la tutela, la acción de cumplimiento y la acción popular?
- Ante qué autoridades y con qué formalidades se interponen estos recursos?

Este manual será un manual de funciones para las localidades en torno a lo ambiental, y un manual de procedimientos, y se articulará a los procedimientos previstos por la Secretaría de Gobierno para el funcionamiento de las oficinas locales de quejas y reclamos. Para esto es necesario articularse al Programa de dicha Secretaría, con el fin de unificar procedimientos y formatos y así obtener economías de escala y ganar en eficiencia.

El formato que se propone para el manual es el siguiente: se organiza por temas concretos en materia de gestión ambiental (es decir los objetos de intervención: por ejemplo residuos sólidos, contaminación (agua, aire, suelos), arborización, ruido, espacio público, entre otros). También se incluirían capítulos "resumen", por ejemplo uno introductorio que hable sobre la gestión ambiental urbana y el papel de las localidades, y otro que presente de manera resumida el mapa institucional del SIAC. Cada capítulo (arborización, residuos, etc.) contendrá los elementos numerados arriba – responsabilidades locales, normatividad, instituciones responsables, y procedimiento.

El formato será con base en un documento argollado con hojas intercambiables (tipo *Legis*), de tal manera que se pueda actualizar sin necesidad de publicar nuevamente en su totalidad.

6.2.3. Cartilla informativa sobre la estructura del SIAC

El objetivo de esta cartilla es que de manera muy concisa y clara se le presente a la población en general la estructura del SIAC con la distribución de funciones básicas en torno a la gestión ambiental, y el papel de la localidad en la gestión ambiental urbana. Se debe incluir de manera muy clara las funciones de las Alcaldías Locales, y mencionar la existencia de la oficina de quejas y reclamos. Debe quedar muy claro que la primera instancia para cualquier inquietud por parte de la población debe ser la Alcaldía Local, y que de no ser competencia de esta instancia, la administración local está en capacidad de direccionar la inquietud a la entidad responsable. Esta cartilla será informativa con el objeto de acercar a las comunidades a sus Alcaldías Locales en lo referente al tema ambiental.

Se plantea una organización de la cartilla alrededor de cuatro partes: 1) filosofía del papel de la localidad en el tema de la gestión ambiental de la ciudad, enfatizando la importancia de la localidad en esta gestión; 2) responsabilidad de los ciudadanos en la gestión ambiental, fundamentalmente a través de un comportamiento ambientalmente responsable; 3) el mapa institucional del SIAC (con competencias, dependencias responsables); y 4) responsabilidades y competencias concretas de las alcaldías locales organizadas por tema o área de intervención.

Esta cartilla debe estar escrito en un lenguaje sencillo, con pretensiones informativas, y presentado de manera didáctica y agradable. Puede elaborarse como un plegable tamaño carta, que permita una lectura rápida de los cuatro componentes descritos en el párrafo anterior. A continuación se presenta una propuesta de formato para la elaboración de esta cartilla:

- Emisor: DAMA
- Receptor: Comunidades organizadas de las Localidades del Distrito capital
- Formato: 16 x 23 cm.
- Páginas interiores: 6. Impresas por cara y cara en duotono

- Diagramación páginas interiores: A dos columnas, con ilustraciones específicas para el tema
- Portada y contraportada: Policromía
- Impresión: 3.000 ejemplares
- Distribución: El DAMA debería distribuirlas directamente y para ello podría aprovechar los eventos de capacitación, las reuniones de concertación de trabajo, las mesas de trabajo preparatorias de los encuentros ambientales, los Encuentros Ciudadanos, entre otros.

6.2.4. Capacitación a los funcionarios de las Alcaldías Locales para el funcionamiento del sistema

Los funcionarios encargados del sistema de control y vigilancia en las Alcaldías Locales serán los nombrados por la Secretaría de Gobierno para la operación de las oficinas de quejas y reclamos. Será responsabilidad del DAMA hacer una capacitación de estos funcionarios en los temas establecidos en el Manual de Gestión Ambiental Local, de tal manera que se garantice la adecuada inclusión de los temas ambientales en el funcionamiento de las oficinas locales.

Para efectos del diseño y la implementación del sistema de control y vigilancia, como estrategia para el fortalecimiento institucional para el control ambiental local, se propone que el DAMA contrate un proyecto único que incluya los siguientes elementos: diseño de los procedimientos más adecuados que reflejen las necesidades del DAMA, del SIAC y de las Alcaldías Locales en materia de control y vigilancia en torno a lo ambiental y que se puedan articular al sistema de la Secretaría de Gobierno; elaboración del Manual de Gestión Ambiental Local; elaboración de la cartilla informativa para la población general; y diseño y ejecución de un plan de capacitación de los funcionarios de las oficinas locales (y de otros funcionarios que puedan ser importantes para el desarrollo del sistema – oficina de planeación, oficina jurídica, inspección de policía). Este plan de capacitación (incluidos los materiales y el diseño de los procesos) podría hacer parte del Programa de Educación Ambiental del DAMA, cuyo diseño y formulación está en proceso[28].

6.3. Fortalecimiento de la participación social ambiental – *Educación e investigación para la acción*

Involucrar a las comunidades locales en la construcción de una ciudad ambientalmente sostenible implica diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de la participación social, ya que como dice Manuel Rojas Rubio[29]

[28] Las personas encargadas del proyecto de educación ambiental para el DAMA nos manifestaron que este tipo de estrategias de capacitación a funcionarios locales está claramente contemplada en la propuesta que ellos están diseñando.

[29] Rojas Rubio, Manuel. *Construyendo procesos de gestión ambiental participativa.* En Participación Ambiental. FESCOL. 1999. Página 45.

"... la participación no es un fenómeno espontáneo que se desarrolla independientemente de la voluntad y la orientación humana. Promover la participación es más bien una acción intencional, que deberá fundarse en saberes específicos y especializados en el tema, con metodologías y procedimientos probados, por ende con recursos suficientes..." . Dicha estrategia debe entender la participación como un proceso pedagógico y sistemático mediante el cual la población involucrada pueda: i) a partir de su experiencia y de sus conocimientos analizar su problemática – proceso de investigación social; ii) desarrollar su capacidad intelectual, política y técnica –proceso educativo; y iii) desarrollar la capacidad para discutir, elaborar propuestas, y formular reinvidicaciones – la acción. En síntesis, la estrategia debe generar sentido de identidad y pertenencia, autonomía individual y social, y capacidad de gestión.

6.3.1. El por qué y el para qué de la participación

El mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad no debe ser responsabilidad exclusiva del Estado, y para el caso de Santa Fe de Bogotá dicha responsabilidad no se restringe a las entidades que hacen parte del SIAC. Mejorar la calidad ambiental del Distrito debe ser una tarea que involucre entidades distritales, administraciones locales, sector productivo y comunidades. A nivel local la participación de esta última debe dinamizar y fortalecer los procesos de: 1) información desde y hacia las comunidades; b) sensibilización de los distintos grupos poblacionales en torno a la relevancia del tema ambiental; c) planeación del abordaje y manejo del tema; d) ejecución de iniciativas de mejoramiento ambiental; y e) el control y la vigilancia a la gestión pública y privada.

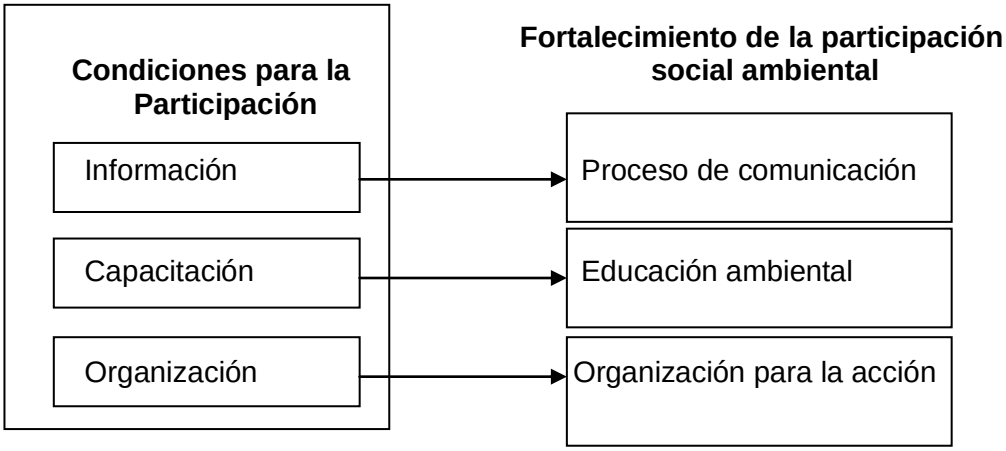
6.3.2. Estrategias y condiciones para la participación[30]

Promover la participación de la comunidad en la gestión ambiental local implica tres acciones básicas, a saber: 1) la creación de condiciones para la participación; 2) el ejercicio mismo de la participación; y 3) el seguimiento y la evaluación de la participación.

Con respecto a las condiciones de la participación, el DAMA y las Alcaldías Locales deben: a) garantizar *información* permanente, oportuna, completa y veraz a partir de la cual la comunidad supere situaciones de incertidumbre, confusión o desconocimiento sobre la política, los programas, el andamiaje institucional, normativo y procedimental con el que cuenta el Distrito para abordar el tema ambiental; b) proporcionar la *capacitación*, de manera que la comunidad desarrolle capacidad para comprender y utilizar la información; y c) estimular la *organización* comunitaria, de manera que se canalice la participación. Esta idea se ilustra en el esquema de la página siguiente.

[30] El desarrollo de este numeral se basó en parte en el documento *Experiencia del Proyecto de Normalización y Viabilización de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado de los Bordes Sur de la Ciudad.* Universidad de los Andes. Cider, 1999.

La propuesta que aquí se presenta apunta a la creación de las condiciones para la participación a través de los tres elementos presentados en el párrafo anterior. El ejercicio de la participación es la concreción de la acción a partir de procesos de información, capacitación y organización. Este ejercicio requiere un acompañamiento técnico que le permita a la comunidad actuar con idoneidad en cada uno de los niveles de la participación (formulación, ejecución, control social, seguimiento y evaluación).



6.3.2.1. Componente de información - proceso de comunicación

El proceso comunicativo es posible entenderlo a partir del momento informativo y del propiamente comunicativo. Cuando hablamos de procesos informativos, estamos haciendo referencia a los propiciados por un emisor al trasmitir un mensaje a un receptor. Dicho proceso es posible a partir de la utilización de códigos de señales que el primero codifica y emite y el segundo recibe e interpreta.

Por su parte, el proceso comunicativo se diferencia del anterior, en la medida que propicia la respuesta del receptor al emisor. Dicha respuesta es conocida como retroalimentación y permite al receptor dejar en evidencia sus apreciaciones frente al mensaje recibido, propiciando reales procesos de comunicación.

Tanto el proceso informativo como el comunicativo se generan en individuos, grupos y medios masivos. Si bien para los individuos y grupos es más fácil la generación de procesos comunicativos, porque la relación se establece en el cara a cara, la investigación avanza, para lograr detectar dichos procesos en los medios masivos de comunicación.

El DAMA y los procesos de comunicación

En el caso específico del DAMA, resulta de fundamental importancia la premisa de generar procesos comunicativos con las comunidades, de manera que permitan dar cuenta de los programas, políticas, estrategias y actividades que se promueven

desde el Departamento Técnico, y las necesidades y expectativas que inquietan a la poblaciones en el tema ambiental.

Como respuesta al anterior planteamiento, desde la consultoría se considera necesario formular una estrategia comunicativa que involucre tres elementos: i) identificación de los actores involucrados en el proceso; ii) identificación de los mensajes a emitirse desde el DAMA; y iii) canales de comunicación propicios para dar cuenta de los mensajes.

1. Actores

Cuando se habla de los actores involucrados en el proceso, se está haciendo referencia al DAMA como emisor y a las localidades (Administración – Comunidad) como receptoras. Estos serán los denominados actores, porque ambos grupos se encuentran haciendo parte de un proceso que generará cambios y beneficios en la medida que el proceso comunicativo se propicie y se mantenga en el tiempo.

2. Mensajes

Los mensajes se conciben como aquella información básica, formativa, de interés o noticiosa, que el DAMA se interesa por dar a conocer a las localidades de Santa Fe de Bogotá. Los mensajes identificados desde la Consultoría como básicos para trabajar son los siguientes:

Tipo de mensajes por áreas	Canales
Administrativos Competencias institucionales Procedimientos Políticas Proyectos, contratos y convenios	 Cartilla Cara a cara
Legales Reglamentación nacional y distrital	Cartilla
Técnicos Metodologías de trabajo comunitario Experiencias y aproximaciones teóricas a temas ambientales Ofertas de capacitación	Magazíne
Psicosociales Experiencias novedosas sobre uso de los recursos naturales Experiencias organizativas aleccionadoras Mecanismos y experiencias sobre resolución de conflictos Concursos, festivales y encuentros culturales	Magazíne
Financieros Fuentes de financiación de proyectos comunitarios Presupuestos e inversiones distritales y locales ambientales	Magazíne

3. Canales de comunicación

En el caso específico del DAMA, se considera fundamental recomendar la utilización de un canal de comunicación directo (el cara a cara), y un canal mediatizado (la escritura). Ambos casos se han identificado como espacios que propician procesos de formación y reconocimiento entre las comunidades y las instituciones con las que interactúan.

El cara a cara se entiende como la acción comunicativa que se da a partir de las relaciones entre los sujetos que comparten un mismo tiempo y espacio. Se fundamenta en la palabra/respuesta, y permite reconocer al otro en el momento en que se establece la comunicación. El cara a cara se propicia en las reuniones, conversaciones, talleres, seminarios, y demás actividades realizadas por el DAMA en las Localidades.

La escritura se concibe como el canal que permite inferir mensajes a partir de representaciones y códigos. En ese sentido, se considera que complementa la relación propiciada en el cara a cara, y permite al Departamento dejar impresas las propuestas, alcances y demás informaciones de interés para las comunidades.

Dentro de los formatos de la escritura, la Consultoría propone al DAMA la elaboración de dos cartillas y magazines trimestrales.

- El formato de la cartilla se concibe desde su idea original, como un cuaderno o libreta donde se anotan circunstancias de interés para determinadas personas. En ese sentido, se propone la importancia de que el DAMA promueva la elaboración de dos cartillas que trabajen respectivamente los temas administrativos (política ambiental, competencias institucionales y procedimientos) y legales (reglamentación nacional y distrital ambiental). La primera cartilla puede ser la misma cartilla planteada en el numeral 6.2.3. para la estrategia *sistema de control y vigilancia.* El objetivo de la segunda cartilla es ofrecer una recopilación amena sobre la normas nacionales y distritales sobre participación, haciendo énfasis en la reglamentación que le permite a los ciudadanos participar en la gestión ambiental local y distrital.

Para la elaboración de este material, puede tomarse como base el documento sobre participación que se elaboró en el marco de la consultoría, el cual presenta los distintas conceptos de participación, los espacios de participación que crea la constitución nacional, la ley 99 de 1993 (del medio ambiente) y la ley 134 de 1994 (de participación).

Los aspectos a tener en cuenta para la elaboración de las cartillas son los siguientes:

- Emisor: DAMA
- Receptor: Comunidades organizadas de las Localidades del Distrito Capital
- Formato: 16 x 23 cm.
- Páginas interiores: 6. Impresas por cara y cara en duotono

- Diagramación páginas interiores: A dos columnas, con ilustraciones específicas para el tema
- Portada y contraportada: Policromía
- Impresión: 3.000 ejemplares
- Distribución: DAMA, Alcaldía Local, DAACD

- El formato propuesto para el magazine, se apoya en la idea de una revista ilustrada de forma agradable, con escritos que abordan diversos temas de interés para las comunidades receptoras. En ese sentido, se considera pertinente recomendar la elaboración de magazines que aborden temas técnicos (metodologías de trabajo comunitario; experiencias y aproximaciones teóricas a temas ambientales; ofertas de capacitación), psicosociales (experiencias novedosas sobre uso de los recursos naturales; experiencias organizativas aleccionadoras; mecanismos y experiencias sobre resolución de conflictos; concursos, festivales y encuentros culturales) y financieros (fuentes de financiación de proyectos comunitarios; presupuestos e inversiones distritales y locales ambientales).

Los aspectos a tener en cuenta para la elaboración del magazine son los siguientes:
- Emisor: DAMA
- Receptor: Comunidades organizadas de las Localidades del Distrito Capital
- Periodicidad: trimestral
- Formato: 21 x 27 cm.
- Páginas interiores: 12. Impresas por cara y cara en duotono
- Diagramación páginas interiores: A tres columnas, con fotografías de las localidades, procedimientos, actividades, personas, etc.
- Portada y contraportada: Policromía
- Impresión: 1.000 ejemplares
- Distribución: DAMA, Alcaldía Local, DAACD

6.3.2.2. Componente de capacitación – educación ambiental

A nivel de capacitación la propuesta es que se implemente un programa de fortalecimiento de la participación social ambiental, bajo un enfoque de educación – investigación para la acción. Un elemento central de la educación ambiental es que debe ser simultáneamente una educación ciudadana y una educación en participación que potencie a la comunidad y permita crear condiciones para que la población pueda mejorar sus propias condiciones y calidad de vida.

La educación ambiental se considera aquí como un proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno -- social y natural -- a partir de un conocimiento reflexivo y crítico de su realidad física, social, política, económica y cultural. Este proceso debe generar en la persona que participa de procesos de educación ambiental y en su comunidad actitudes de valoración y respeto por su ambiente, y así propiciar un mejoramiento en su calidad de vida. Lo que se propicia entonces es un cambio de comportamiento de los individuos y del colectivo con su entorno, natural y social.

Las cartillas y los magazines propuestos en el componente de información deben ser materiales de apoyo para el desarrollo de este componente.

Objetivos generales de un programa de educación ambiental para el fortalecimiento de la participación social ambiental

- Generar en quienes participan de procesos de educación ambiental habilidades y destrezas para la identificación, investigación, evaluación y resolución de problemas ambientales.

- Impulsar la formación de valores y actitudes de respeto y convivencia armónica con la naturaleza y con los demás miembros de la sociedad, con miras a construir un comportamiento ambientalmente responsable.

- Generar espacios comunes de reflexión, que desarrollen en los participantes criterios y actitudes de solidaridad, tolerancia, búsqueda de consenso, todo lo cual pretendería preparar a los participantes para una activa participación en la búsqueda de un mejoramiento en su calidad de vida.

- Generar procesos de construcción de conocimiento sobre la ciudad que permita desarrollar un sentido de pertenencia a ella, lo cual conlleve a la apropiación de sus problemas y la búsqueda activa de soluciones.

Entrada conceptual y metodológica

Una estrategia pedagógica bajo estos lineamientos debe buscar no ser una campaña de sensibilización (aunque puede incluir estrategias de sensibilización dentro de un marco más integral de intervención). Se debe buscar que permee todas las ramas del conocimiento y todos los ámbitos de la vida cotidiana. Por ende, el enfoque debe ser interdisciplinario, debe haber una relación permanente entre investigación (en términos generales entendido como la consecución de información, su ordenamiento, la reflexión y la construcción de conocimientos en torno a esa información, y la formulación de acciones a tomar) y lo pedagógico y didáctico. Es más, la educación ambiental se debe ver en sí mismo como un proceso de investigación, más que la simple transmisión de información. La educación ambiental será más efectiva si se organiza alrededor de la discusión de problemas concretos que vive la población con la que se va a trabajar. Trabajar alrededor de problemas vinculados con la cotidianidad y las vivencias de la población hace que el proceso sea más significativo, lo cual ayuda a que haya mayor apropiación. Se debe buscar por ende trabajar a lo largo del hilo investigación – aprehensión – apropiación – compromiso. Finalmente, el ejercicio se debe basar en una noción de lo ambiental como una relación entre el medio social y el medio natural.

Un proyecto educativo y de investigación debe convertirse en un espacio de reflexión crítica sobre el tipo de ciudad – localidad que se tiene y que se quiere. Y se busca potenciar la acción y la participación para contribuir al cambio y a las soluciones.

Con base en lo anterior se sugiere una propuesta de educación ambiental a través de la investigación colectiva. Las actividades que se presentan a continuación muestran una forma de operativizar esto.

Fases y actividades

1. Características centrales del ambiente urbano de la localidad: taller de cartografía social[31]

A través de un ejercicio cartográfico con la población participante, que incluye un ejercicio de caracterización de la localidad, mirando el pasado y el presente; identificando hitos en la historia de la localidad que hayan afectado la tendencia de desarrollo de la misma, e identificando los principales problemas ambientales según la percepción de los participantes. Esto último involucra un ejercicio de ubicación geográfica y de identificación de cómo se manifiesta el problema de manera concreta.

2. Salidas a la localidad

Con base en unas guías de salida para la recolección de información y de recorridos preestablecidos, se deben programar salidas de reconocimiento para la verificación de los problemas identificados en el taller inicial. Se debe programar salidas de campo para verificación y actualización de la información. En las salidas se llevan a cabo actividades de observación, recolección de información y formulación de preguntas en torno a cada problema.

3. Discusión de la información recolectada: taller

Con base en la información recolectada en las salidas se discuten los problemas y las preguntas que hayan surgido, utilizando una guía de discusión. El objetivo de la discusión es llegar a un consenso y seleccionar un problema o tema para la profundización y la investigación. Tiene que haber claridad sobre por qué se escoge, y compromiso de todos los participantes de trabajar alrededor del problema o el tema escogido.

4. Construcción de un primer marco descriptivo – explicativo del problema o tema escogido: taller o talleres

[31] En el marco de la presente consultoría se trabajó con esta metodología en los talleres de caracterización ambiental. El ejercicio propuesto para esta estrategia de educación – investigación es un taller ampliado siguiendo la metodología ya utilizada.

Análisis de las causas (incluyendo un análisis histórico) a través del instrumento de árbol de problemas. Análisis de los actores involucrados (tanto causantes como afectados). Identificación de necesidades de información y de capacitación (puede ser información institucional, de política, normativa, de contenidos teóricos).

5. Gestión para la capacitación

Este ejercicio se puede hacer por grupos pequeños (dos o tres personas) que investiguen dónde pueden tener acceso a la información que se requiere, quien puede llevar a cabo capacitación y cómo lograr conseguir lo que se necesita. Debe contemplarse el apoyo de los facilitadores del proyecto, pero se busca realizar un ejercicio en gestión con los participantes, y que sean ellos los que (con el apoyo del DAMA y de quien ejecute el proyecto) quienes solicitan y organizan la capacitación. Los distintos grupos pueden concentrarse en distintos frentes de gestión para ello. Otro objetivo de esto es involucrar a otras entidades en el proceso de educación – investigación (por ejemplo Jardín Botánico, EAAB, DEPAE, etc.).

6. Capacitación como tal

Una vez identificados los requerimientos en términos de información, y la forma como se suple esa necesidad, se podrán llevar a cabo talleres, seminarios, conferencias, salidas, entre otros para cualificar la información y los conocimientos con que cuenta la población para trabajar el tema o problema escogido en la fase tres.

7. Repaso y reformulación del marco descriptivo – explicativo alrededor del problema o tema en cuestión: taller o talleres

Volver a la discusión de las causas (árbol de problemas), de los agentes involucrados y su papel; relación entre la manifestación local del problema y el nivel Distrital; unidad de análisis del problema (local, interlocal, Distrital), y posibles unidades de intervención a nivel local.

8. Discusión sobre posibles soluciones

Se busca identificar posibles soluciones al problema a nivel local, a través de qué tipo de acciones, y por medio de la participación de qué actores, y con qué tipo de estrategias. Discusión del papel de la comunidad, y los mecanismos a través de los cuales puede participar en la solución del problema.

9. Formulación de proyectos

Uno de los objetivos del proyecto es generar, a través del proceso formativo, dinamizadores y facilitadores que, a través de las organizaciones a las cuales pertenecen, puedan multiplicar el esfuerzo de capacitación en las localidades

objeto de esta primera fase. Por consiguiente, el objetivo de esta última actividad es diseñar y formular proyectos ambientales para las localidades (subsectores o zonas, dependiendo del rango de acción de las organizaciones que hayan participado), de tal manera que haya una proyección de este proceso más allá de esta primera fase, y que involucre directamente en su ejecución a algunas de las organizaciones locales.

6.3.2.3. Componente de organización - para la acción

El componente organizativo de la estrategia debe ser el resultado de las líneas de trabajo de información y capacitación, en la medida que estas le brindan elementos a las organizaciones que participen en el proceso, para jugar un papel activo tanto en la fase de educación ambiental como en la fase de implementación de proyectos con sus comunidades.

Ejercicio de la Participación

El ejercicio de la participación se iniciará en la fase de educación ambiental en la medida que los participantes son responsables de algunos aspectos del proceso pedagógico, y continuará en la fase de implementación de los proyectos de educación ambiental que se propongan para multiplicar el proceso al interior de las comunidades que representan.

6.3.3. Implementación de la estrategia *educación e investigación para la acción*

Se propone trabajar en alguna o algunas localidades piloto, con las poblaciones identificadas en los eventos del CIDER en el marco del proyecto. Se trabajaría con los individuos (las personas) que participaron en los eventos, bajo la idea de que el fortalecimiento organizacional se hará primero con base en la cualificación de sus miembros. Una propuesta es comenzar el trabajo en las cuatro localidades para las cuales se hicieron estudios de caso, ya que son representativos de la problemática social y ambiental de la ciudad, y porque se cuenta con una información de base que permite una contextualización de las dinámicas y los procesos en cada una. La duración de esta prueba piloto sería de 12 meses.

6.3.4. Seguimiento y evaluación de la participación

El seguimiento y la evaluación de la participación será un proceso pedagógico en sí mismo en la medida que estará dirigido a evaluar los procesos de información, capacitación y organización que adelante el grupo que participe en la experiencia piloto y en la segunda fase, con el fin de garantizar que los proyectos implementados: i) se desarrollen con el enfoque, la metodología y los recursos previstos en el diseño y ii) alcancen los propósitos esperados.

Evaluadores	Aspectos a evaluar	Indicadores	Instrumentos
DAMA	Proceso de comunicación	Materiales impresos previstos producidos y distribuidos	Cronograma de producción de impresos Lista de control de recibido de los impresos
		Pertinencia y oportunidad de los temas Claridad en el tratamiento de los temas	Encuesta al 10% de los receptores de los materiales impresos, mediante el DAACD, la oficina de planeación de la Localidades o las JAC
DAMA y Organizaciones que participen en el programa	Programa de educación ambiental	Programa ejecutado según diseño Asistencia a los eventos Pertinencia y oportunidad de los temas Claridad en el tratamiento de los temas Cumplimiento de tareas	Programa de educación ambiental Listas de control de asistencia Dinámicas grupales al finalizar los diferentes eventos Ayudas memorias en las que se registren los compromisos
DAMA y Organizaciones que participen en el programa	Fortalecimiento de la organización	Proyecto de educación ambiental diseñado Actividades previstas en el proyecto realizadas Movilización de la población objetivo en los eventos propuestos lograda Población movilizada en los primeros eventos permanente en el desarrollo del proyecto Personas que participaron en el proyecto desarrollando acciones multiplicadoras	Centralización de los proyectos elaborados por la organizaciones que participaron en el proceso Cronograma del proyecto Bases de datos de los invitados y listas de control de los asistentes Listas de control de los asistentes para cada evento Invitaciones y registro de los eventos programados y realizados

7. Sistema de acompañamiento al modelo de gestión

El sistema de acompañamiento a la gestión es responsable de proveer la información y monitorear las acciones que se ejecutan de cada una de las

estrategias que conforman el Modelo para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Distrital - Local. Este sistema requiere así mismo que UGLU (con el apoyo de otras instancias del DAMA- Subdirección de Planeación, Subdirección de Calidad Ambiental) sea responsable de la selección y priorización de los problemas que deben ser enfrentados o que surgen en la relación DAMA – Localidad (agenda de prioridades del DAMA).

La definición de problemas, o sea el procesamiento, incluye no solo la descripción del problema, sino también la identificación de las causas y consecuencias, exploración de opciones de acción y propuesta de tácticas y estrategias para viabilizar las acciones. Para lo anterior es necesario monitorear:

a) La evolución de los problemas identificados por la consultoría (del CIDER),
b) La gestión ambiental de las Alcaldías Locales,
c) La organización y participación comunitaria alrededor de la protección del medio ambiente, y
d) El grado en que la población en general adopta comportamientos ambientalmente responsables y adquiere conciencia sobre los problemas de la ciudad y de la localidad.

La información que se maneje en el sistema de acompañamiento debe tener dos frentes: información gerencial y sistema de indicadores.

La información gerencial entendida como el conjunto sistemático y formal de componentes capaz de procesar datos para: proporcionar información a la dirección en apoyo a las actividades de planeación, ejecución, control y toma de decisiones; y para proporcionar la información necesaria para las localidades. Lo anterior implica:

- Definir e integrar la información necesaria a compartir con la diferentes áreas del DAMA
- Definir y distribuir a cada área la información que necesita y que debe manejar para su función
- Compatibilizar la información integrada y distribuida de manera que facilite las relaciones entre las distintas dependencias con autonomía
- Producir información de las acciones que se ejecutan

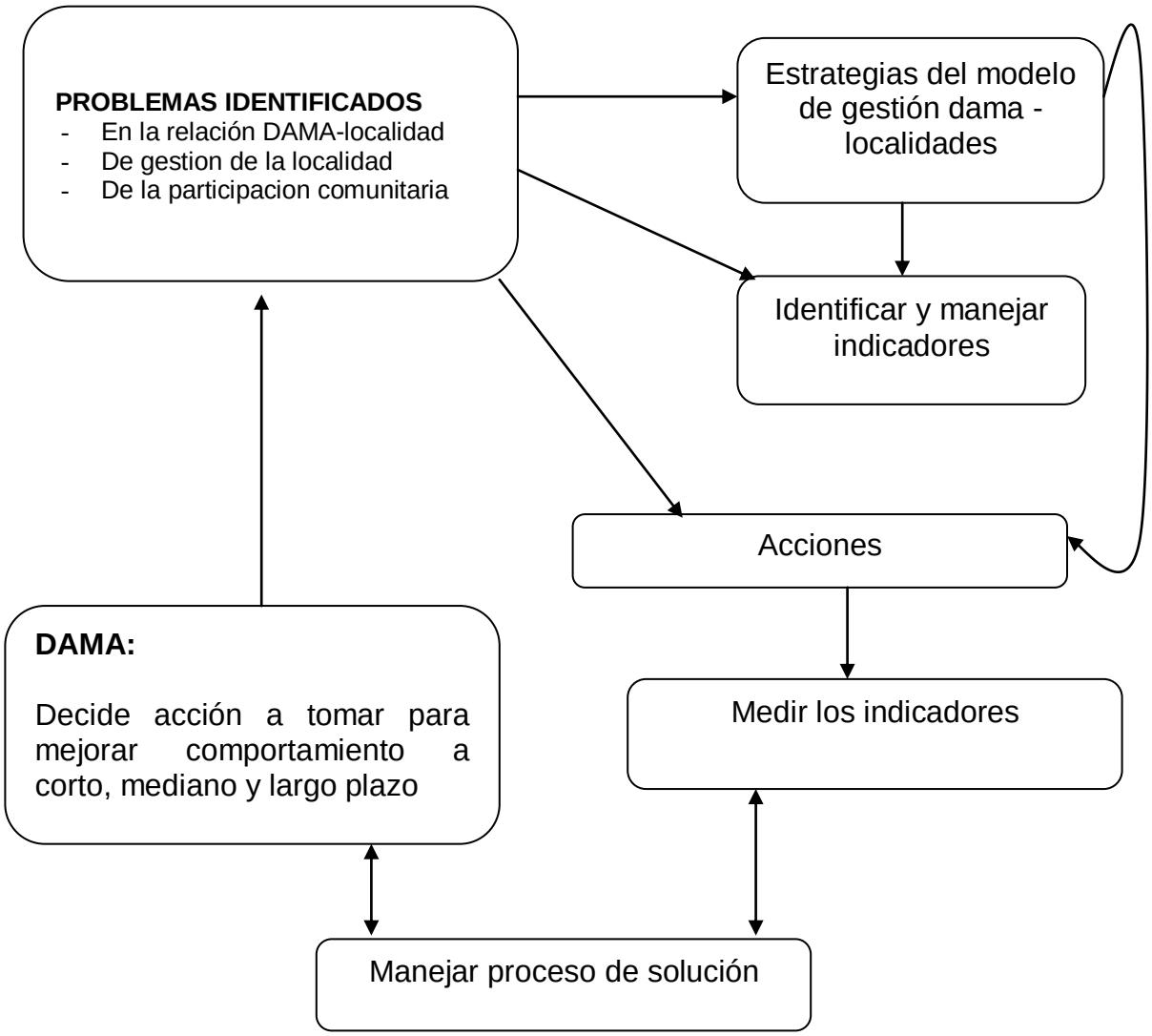
El Sistema de indicadores por su parte implica:

- Ensamblar un sistema de información, el cual mantiene el control sobre los principales procesos que se realizan en las Localidades
- Mantener un flujo permanente de información sobre indicadores que reflejen el estado de avance de las estrategias y para tomar decisiones oportunas
- Poner al alcance del equipo de la dirección la posibilidad de mantener control permanente sobre aquellas variables y procesos críticos para el desempeño exitoso

- Flexibilidad para que se ajuste a los cambios que sufre la localidad y el DAMA en el tiempo

En la gráfica 3 se puede visualizar como funcionaría el sistema de acompañamiento.

Gráfica 3
Sistema de Acompañamiento



A continuación se describe para cada una de las estrategias del modelo los indicadores relevantes para el acompañamiento y el monitoreo:

Aspectos a monitorear	Indicadores
La gestión ambiental de las Alcaldías Locales	– Participación porcentual de la inversión ambiental en la inversión total de los FDL. – Volumen de quejas y querellas por contravenciones a normas ambientales que son resueltas directamente por los Alcaldes Locales. – Volumen de quejas erróneamente remitidas al DAMA por las Alcaldías Locales, con relación al número total de quejas remitidas al DAMA por las Alcaldías Locales. – Volumen de quejas erróneamente elevadas ante el DAMA por la ciudadanía en general.
La organización y participación comunitaria	– Número de organizaciones comunitarias dedicadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. – Número de personas vinculadas a organizaciones comunitarias dedicadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
Conciencia ambiental y adopción de conductas ambientalmente responsables	– Grado de conciencia ambiental de la población (puede medirse periódicamente —p.ej.: cada 3 años— mediante encuestas con representatividad local, como la hecha recientemente por el CNC).

Los indicadores anteriores deben complementarse con las metas específicas que se identifiquen en el Plan de Gestión Ambiental. La existencia de estos indicadores posibilita que el DAMA y el Consejo Ambiental Distrital puedan tomar medidas en relación con la gestión ambiental local.

Adicionalmente, podrían existir indicadores particulares, por ejemplo:

- Número de localidades que presentaron proyectos articuladores.
- Puntaje de calidad obtenido en la evacuación por proyectos articuladores.
- Número de ciudadanos que participaron en los encuentros ciudadanos para definir proyecto articulador por localidad.
- Cumplimiento de metas físicas y financieras de los proyectos articuladores por localidad.
- Cumplimiento de las localidades en cuanto a recursos que comprometieron en proyectos articuladores.
- Opiniones de los ciudadanos en encuentros ciudadanos de rendición de cuentas al concluir proyectos articuladores.
- Rotación del personal de las oficinas locales de quejas.
- Indice de deserción en programas de educación ambiental continuada.

La información de los indicadores debe sistematizarse a medida que avancen los proyectos y procesos para implementación del modelo (p.ej.: proyectos articuladores, capacitación de funcionarios de las oficinas locales de quejas, programas de educación ambiental a grupos clave, etc.).

El levantamiento de la información y cálculo de los indicadores sobre proyectos articuladores podría estar a cargo del contratista o de la respectiva Alcaldía Local, de forma que esta tarea no se convirtiera en una carga más para el DAMA. Sin embargo, el almacenamiento y análisis de esta información sí corresponde al DAMA y, particularmente, a UGLU, que debería preparar anualmente un informe sobre la gestión ambiental local que analizara la información disponible — indicadores generales y específicos, informes finales de los ejecutores e interventores de los contratos correspondientes al modelo (proyectos articuladores, manual de gestión local, cartilla informativa, capacitación a funcionarios, etc.), etc.

Así, el DAMA y el Consejo Ambiental Distrital podrían evaluar los resultados de la aplicación del modelo, el cumplimiento de los objetivos propuestos y los factores que influyeron en su éxito o fracaso.

8. Articulación con el Sistema Ambiental del Distrito Capital

Las localidades (tanto las administraciones como las comunidades) deben tener papeles claros y participación activa en el Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC). El modelo aquí presentado ha pretendido establecer unos mecanismos de articulación DAMA – Administraciones Locales – comunidades; sin embargo, es claro que una vez en operación y funcionamiento el SIAC, el modelo debe ayudar a fortalecer la relación entre el nivel Distrital y el local en lo que tiene que ver con la gestión ambiental Distrital, y no solo lo que involucra al DAMA. Si se logra una coordinación interinstitucional a nivel del Distrito (a través del SIAC), esta coordinación se podrá materializar a través de estrategias como las aquí planteadas a nivel de las localidades. Es decir, el modelo aquí presentado deja abierta la posibilidad de involucrar otras entidades del SIAC en el fortalecimiento de la relación Distrito – administraciones locales – comunidades en lo que tiene que ver con la gestión ambiental de la ciudad.

9. Conclusión

El objetivo central del modelo presentado en este documento es ofrecer unos mecanismos mediante los cuales se pueda fortalecer la gestión ambiental Distrital – local interviniendo sobre tres aspectos que, según los diagnósticos levantados en el marco de este proyecto, se ven como fundamentales: la planeación ambiental articulada entre Distrito y localidades, el fortalecimiento institucional de las localidades para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones, y el fortalecimiento de la población y su participación para cualificar su presencia en la gestión ambiental de la ciudad. Con este modelo se busca entonces trabajar hacia la superación de algunos de los cuellos de botella y las dificultades que presenta la gestión ambiental en Santa Fe de Bogotá, y adicionalmente permitir que dicha gestión aborde la estructura de desequilibrio que se planteó en la hipótesis inicial del documento, estructura que caracteriza, al menos en parte, la problemática ambiental de Santa Fe de Bogotá.