

Sostenibilidad y gobernanza ambiental. Análisis crítico del discurso de desarrollo sostenible planteado en la política pública sobre calidad del aire en Bogotá (2010-2020)

[181]

Sustainability and Environmental Governance.
Critical Analysis of the Discourse of Sustainable
Development as Stated in the Public Policy on Air
Quality in Bogotá (2010-2020)

Sustentabilidade e governança ambiental. Análise
crítica do discurso do desenvolvimento sustentável
proposto na política pública de qualidade do ar em
Bogotá (2010-2020)

Joleth Paniagua Ríos*

Francisco Vélez Pliego**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla de Zaragoza, México



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Paniagua Ríos, Joleth y Vélez Pliego, Francisco. 2022. "Sostenibilidad y gobernanza ambiental. Análisis crítico del discurso de desarrollo sostenible planteado en la política pública sobre calidad del aire en Bogotá (2010-2020)". *Trabajo Social* 24 (2): 181-214. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: [10.15446/ts.v24n2.98790](https://doi.org/10.15446/ts.v24n2.98790)

Recibido: 30 de septiembre del 2021. **Aceptado:** 29 de marzo del 2022.

* <https://joleth12@gmail.com/> <https://orcid.org/0000-0001-8498-8404>

** [urbavista@hotmail.com/](mailto:urbavista@hotmail.com) <https://orcid.org/0000-0002-0449-5245>

Resumen

La creciente preocupación global por la calidad del aire vino a materializarse en el caso bogotano en el Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá (2010-2020). No obstante su importancia para el término del periodo propuesto, la política tenía un grado de ejecución muy bajo. En el presente artículo se buscará comprender el componente discursivo del documento y de esta manera establecer la relación entre este y los resultados de la política. Lo anterior a través de la metodología del análisis crítico del discurso conducido por medio de dos conceptos fundamentales: el desarrollo sostenible y la gobernanza ambiental. Los hallazgos preliminares de la investigación dan cuenta de un modelo discursivo que responde a los planteamientos generales de la política pública ambiental del país, aunque no necesariamente a las discusiones más recientes sobre desarrollo sostenible y gobernanza ambiental.

Palabras clave: desarrollo sostenible, gobernanza del aire, política pública, análisis crítico del discurso (ACD), calidad del aire.

Abstract

The growing global concern for air quality materialized in the case of Bogotá in the Ten-Year Air Decontamination Plan (2010-2020). Despite its importance, by the end of the proposed period, the policy had a very low degree of implementation. This article addresses the discursive component of the document in order to understand the relationship between it and the poor results of the policy. The foregoing through the methodology of critical discourse analysis conducted through two fundamental concepts in environmental policy: sustainable development and environmental governance.

Keywords: ACD, air governance, air quality, public policy, sustainable development.

Resumo

A crescente preocupação global com a qualidade do ar se materializou no caso bogotano no Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá (2010-2020). Apesar de sua importância, ao final do período proposto, a política teve um grau de execução muito baixo. Este artigo buscaremos compreender componente discursivo do documento e assim estabelecer a relação entre ele e os resultados da política. O exposto por meio da metodologia de análise crítica do discurso conduzida por meio de dois conceitos fundamentais: desenvolvimento sustentável e governança ambiental. Os resultados preliminares da pesquisa mostram um modelo discursivo que responde às abordagens gerais da política pública ambiental do país, embora não necessariamente às discussões mais recentes sobre desenvolvimento sustentável e governança ambiental.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, governança do ar, política pública, análise crítica do discurso (ACD), qualidade do ar.

Introducción

[184]

En el contexto de la crisis ambiental actual, la calidad del aire se ha convertido en un tema de relevancia global principalmente por su directa relación con la salud pública. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) cada año 7 millones de personas mueren de forma prematura debido a la contaminación del aire ambiental, y más del 90 % de estas muertes ocurren en países de ingresos bajos y medios (OMS 2018). En Colombia algunas estimaciones recientes señalan que la contaminación del aire es el principal factor ambiental responsable de muertes prematuras en el país (Instituto Nacional de Salud - INS 2019). Bogotá, en particular, al ser la ciudad más altamente industrializada y con una mayor densidad de población (Conexión Capital 2019), se ubica como el epicentro de la contaminación atmosférica en el país.

A raíz de esto han sido diversas las medidas institucionales que se han tomado en la ciudad y que han respondido principalmente a estrategias, modelos y conceptualizaciones globales. Uno de ellos es el reconocido concepto del desarrollo sostenible, el cual goza de una importante difusión en la actualidad, siendo incorporado en prácticamente cualquier discurso sobre problemáticas medioambientales en la ciudad. Se trata de una concepción que a pesar de contar con apenas unas décadas de desarrollo teórico y práctico ya posee un bagaje amplio que va desde las posturas más neoliberales en los gobiernos europeos hasta propuestas mucho más complejas basadas en el desarrollo cultural del sur global. Podría decirse que existe un margen bastante amplio desde el cual sentar las bases de esta discusión, no obstante, lo que se evidencia en países como Colombia es una adaptación y simplificación del concepto que lejos de incorporar las más recientes discusiones sobre desarrollo sostenible se empeña en importar modelos de zonas del mundo radicalmente distintas y, por lo general, con un alto grado de desarrollo industrial.

Uno de los elementos en los cuales este tratamiento superficial del desarrollo sostenible se hace más evidente es en lo concerniente al concepto de gobernanza (un aspecto fundamental en los debates más recientes sobre sostenibilidad), en específico la gobernanza ambiental. En particular, la política pública de descontaminación del aire de Bogotá (2010-2020) hace una mención muy poco detallada de la ciudadanía y su participación

en la gestión de la calidad del aire, comparada con la alta injerencia de los sectores oficiales y privados. Por tanto, a manera de hipótesis se puede plantear que se evidencian vacíos conceptuales y metodológicos en la política pública en relación con la importancia de la gobernanza ambiental.

El propósito del presente texto es entonces analizar y poner en debate dicho modelo de desarrollo sostenible planteado en la política pública a partir de la conceptualización y el análisis del concepto de gobernanza ambiental. Lo anterior se realiza por medio de la metodología del análisis crítico del discurso, el cual se establece con la necesidad de abordar la dimensión discursiva de determinado corpus partiendo de la hipótesis de la existencia de una desigualdad social. Según Van Dijk (2017), el objetivo central del análisis crítico del discurso (ACD) es saber “cómo el discurso contribuye a la reproducción de la desigualdad y la injusticia social determinando quiénes tienen acceso a estructuras discursivas y de comunicación aceptables y legitimadas por la sociedad” (43). Lo anterior significa que los discursos de carácter público tienen la capacidad de moldear la forma de pensar y la concepción de la realidad al modelo predominante.

[185]

Para el caso particular de la contaminación ambiental, se ha visto cómo el concepto de desarrollo sostenible en las últimas décadas ha sido orientado principalmente a la generación de una amplia publicidad que motiva a los consumidores a emplear determinadas prácticas sostenibles. En sí misma esta propuesta parece tener una buena intención, sin embargo, cuando se analiza a fondo y cuando se comprende en tanto discurso institucionalizado y globalizado acarrea varios inconvenientes. En primer lugar, se evidencia que estas prácticas sostenibles tienden a ser promovidas por los países que más contribuyen a la contaminación, entonces cabe preguntarse ¿qué tipo de desarrollo pueden promover los principales responsables del problema? Probablemente uno que no le signifique una transformación a fondo de su modelo productivo y que por el contrario les traiga beneficios institucionales.

En segundo lugar, estos discursos no suelen basarse en los contextos particulares en los cuales se va a aplicar, se asume que al estar globalmente aceptados entonces no requieren de una reinterpretación ni de un enfoque crítico ni regional. Finalmente, atribuyen la mayor responsabilidad al sujeto particular al señalar que solo mediante una acción individual pero generalizada es posible alcanzar la meta de descontaminación. Este último

elemento es problemático en tanto reproduce la misma dinámica del modelo neoliberal de desarrollo: atribuir la responsabilidad del progreso al esfuerzo personal y generalizado y no a la transformación colectiva y profunda del modelo productivo.

[186]

Para llevar a cabo el anterior propósito, se estructura el texto de la siguiente manera: una primera sección estará orientada a introducir el marco teórico del artículo a partir de las dos principales categorías, desarrollo sostenible y gobernanza; el objetivo de esta parte del texto es presentar un resumen breve del desarrollo histórico que han tenido ambos conceptos en las últimas décadas, principalmente cuando fueron incorporados dentro del discurso neoliberal a finales del siglo pasado. Una vez expuesto el marco teórico, se procede a presentar la problemática de la calidad del aire en su enfoque más técnico, esto a partir de los estudios recientes que han mostrado los escasos resultados de la política pública de descontaminación del aire (2010-2020). La tercera parte presenta la metodología de ACD escogida, así como algunas consideraciones sobre el análisis de las políticas públicas. Finalmente, se exponen los hallazgos de la aplicación de dicha herramienta al discurso de la política pública escogida. Para efectos del presente texto, se presenta el análisis de las secciones preliminares correspondientes a la presentación de los responsables y los objetivos de la política pública. Lo anterior con motivo de que la investigación se encuentra en curso y los resultados aún son preliminares, no obstante, las secciones presentadas dan cuenta del propósito general de la política pública y establece una narrativa que vale la pena analizar en la metodología del análisis del discurso. En las conclusiones se pretende establecer la relación existente entre los insuficientes resultados de la política pública de descontaminación del aire de Bogotá y lo obtenido por medio de la aplicación de la metodología.

El desarrollo sostenible y la gobernanza ambiental en la política económica del sistema neoliberal

El concepto de desarrollo está directamente ligado a la noción occidental de progreso, la cual señalaba que a través de la razón —de forma exclusiva— se podría comprender el funcionamiento de todos los aspectos de la existencia incluyendo, naturalmente, el orden social. Dentro de esta idea se consideraba que las innovaciones tecnológicas tenían un papel

predominante y exclusivo en el crecimiento económico de los países, pues son las únicas responsables de los cambios y las transformaciones históricas. En específico, la idea de un desarrollo autónomo en América Latina estuvo marcado por la hegemonía de la perspectiva positivista durante todo el siglo XIX y principios del XX, desde la cual se pensaba que el camino hacia la modernidad debía guiarse por las directrices marcadas por los países capitalistas centrales, es decir, que existía una única y determinada forma para alcanzar el progreso y esta consistía en emular las medidas tomadas por los países centrales, especialmente los anglosajones (Thwaites y Castillejo 2008). Según Mendiluz y Jimenez (2018), la principal problemática de este enfoque era su carácter ahistórico que no consideraba fenómenos como la conquista y la colonia, los cuales determinaron contextos específicos que impedían que los países de la periferia capitalista emularan las condiciones de los países industrializados.

[187]

Sin embargo, para la década de los treinta se evidenciaría una crisis del estado liberal que en América Latina se manifestaría con una fuerte presencia de un pensamiento nacionalista y de múltiples tendencias teóricas que ponían en tela de juicio la inserción capitalista en la región. Al mismo tiempo, el impacto de la transformación en las dinámicas globales, producto de las dos guerras mundiales, inclinaría a la región latinoamericana hacia políticas proteccionistas e industrializadoras, lo que posteriormente se conocería como el modelo sustitutivo de importaciones (Montenegro-Braz 2017). Esta conjunción entre un estado benefactor —interventor— y un proyecto nacionalista daría como resultado el predominio en América Latina de una fuerte ideología estatista.

Ahora bien, hacia la década de los sesenta y a raíz de la crisis del modelo del Estado benefactor empezarían a aparecer críticos que harían énfasis en la problemática de la ampliación de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, surgiendo el denominado “enfoque de la dependencia”, producto en gran medida de la Revolución cubana y de los recientes movimientos neomarxistas latinoamericanos. Según Thwaites y Castillejo (2008), este enfoque parte de criticar el modelo centro-periferia, en el sentido que la idea clásica de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes no solamente mostraba signos de desigualdad sino que, contrario al planteamiento tradicional, el subdesarrollo de los países

periféricos era un resultado directo del desarrollo de las economías centrales, es decir, que subdesarrollo y desarrollo no son dos etapas continuas de un mismo proceso sino que conviven paralelamente y se alimentan una de la otra. No obstante, este enfoque terminaría también por desvirtuarse en los años ochenta con la crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la caída del muro de Berlín, la decadencia del socialismo y el viraje de China hacia la economía del mercado (Valcárcel 2006).

Con el debilitamiento del enfoque dependentista empezaría a surgir en el mundo una preocupación por reformar y reducir el Estado en tanto se pensaba que este, a través de su modelo interventor y benefactor, era el causante de la crisis debido al exceso de gasto, el cual estaba derivando en un incremento del déficit. A este enfoque se le conocería como neoliberalismo, el cual, según Harvey (2007), puede entenderse de dos formas: como un proyecto utópico cuya finalidad es reorganizar el capitalismo internacional a través de un diseño teórico, o como un proyecto político que permitiría a las élites económicas garantizar la acumulación de capital y restablecer las condiciones para controlar el poder. Para el autor, en la práctica sería la segunda forma la que terminaría dominando, y la primera, la utópica, terminaría funcionando solamente como un sistema de justificación y legitimación del objetivo de crear el poder de una élite económica.

Ahora bien, mientras el neoliberalismo seguía tomando fuerza en el mundo, algunas entidades internacionales empezaban a hacer eco de los ya evidentes problemas de deforestación y contaminación globales, relacionándolos con los modelos y estilos de desarrollo que consideraban a los recursos naturales como inagotables y el lucro como fin supremo. A raíz de estas preocupaciones, se organizaría desde las Naciones Unidas la Primera Cumbre de La Tierra en 1972, en la cual se señalaría por primera vez la relación directa entre el desarrollo económico y la contaminación ambiental. Unos años después se consolidarían las discusiones dadas desde estos organismos internacionales en el denominado desarrollo sostenible (Valcárcel 2006). A diferencia de anteriores concepciones sobre el desarrollo, esta nueva perspectiva se centraba en el ser humano; como señalaba el informe Brundtland, se trataba de “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las

generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades” (Organización de las Naciones Unidas - ONU 1987).

No obstante dichas posturas, al día de hoy la concepción del desarrollo sostenible ha estado más relacionada con un ejercicio retórico que con resultados reales en materia de protección ambiental. En gran medida esto se ha debido a la generalidad y, en no pocas ocasiones, ambigüedad que acarrea la acepción de la ONU, lo cual ha derivado en implementaciones incompletas o sesgadas que en muchos casos —particularmente en los impulsados desde organismos estatales— contradicen las tesis del desarrollo sostenible. Así mismo, las acepciones heredadas de los organismos internacionales adolecen de una marcada reticencia a cuestionar de fondo el modelo económico especulativo y sigue favoreciendo la idea de que la naturaleza debe ser conservada en tanto pueda garantizar la existencia de las generaciones futuras. Podría decirse que una de las particularidades de la concepción sostenible del desarrollo impulsada por los organismos internacionales es que pocas veces tienden a proponer alternativas al modelo neoliberal. En la mayoría de los casos, las propuestas de sostenibilidad buscan una convivencia con aspectos *a priori* contradictorios como la concepción de la infinitud de los recursos o la problemática de la distribución de responsabilidades por contaminación, lo cual en la actualidad se presenta como un enorme problema en la medida en que se ha buscado introducir el medio ambiente en el modelo especulativo financiero, en la mayoría de los casos con resultados devastadores.

Ahora bien, dadas las debilidades del concepto de desarrollo sostenible en la actualidad, producto principalmente de los intereses mercantiles que reducen la naturaleza a activos financieros susceptibles al ejercicio especulativo, han surgido en las últimas décadas, pero en especial en el siglo XXI, desarrollos conceptuales y ejercicios prácticos que han incorporado una nueva acepción a la problemática: la gobernanza ambiental. Sin embargo, es preciso apuntar que el concepto de gobernanza no tuvo su origen en las discusiones críticas planteadas anteriormente sino en el seno mismo del neoliberalismo, puesto que en búsqueda de las libertades individuales y de la apertura total a la competencia, los teóricos del neoliberalismo decían abogar por un nuevo tipo de gobernanza (Ramos 2016). Esta gobernanza lejos de inclinarse por una participación colectiva, se concentró específicamente en los errores gerenciales del

Estado y, por tanto, intercedió por reducir en la medida de lo posible su injerencia en casi todos los aspectos.

[190]

Para Monedero (2009) dicha idea de gobernanza “da carta de naturaleza a la transformación política que sustituye la soberanía popular por formas no estatales y jerárquicas de gobierno, acompañadas de instancias intermedias que justifican la participación perdida de la sociedad civil” (208). El anterior matiz se ve en especial resaltado cuando se nota que las instituciones que impulsaron esta tendencia fueron el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional, cuyo principal interés era abonar el terreno, principalmente en países periféricos, para que echara raíces el modelo neoliberal de desarrollo. Además, esa “lucha contra el Estado” no pocas veces resulta en la desprotección de los más vulnerables. Un error en el que cae esta concepción —podría llamarse original— de la gobernanza es en igualar las reivindicaciones de los distintos actores que componen el tejido social, suponiendo que el ejercicio político de participar en las decisiones en sí mismo supondría la consecución de un acuerdo y por ende de una decisión. En palabras de Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016), se trató de “una abstracción de las dinámicas de poder, las luchas y contradicciones entre sectores sociales” (305), es decir, de una despolitización del proceso en miras de reducir todas las opciones posibles a la única que tiene realmente las herramientas y la estructura ideal para conducir el futuro de la gestión: el mercado. No obstante, señalan Alzate y Romo (2014), la gobernanza puede llegar a reducir la injerencia del mercado, sin embargo, esto solo podría darse en contextos en los cuales la sociedad civil y el Estado son lo suficientemente fuertes y están articulados entre sí.

Para Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016), la gobernanza ha tenido un espectro amplio de definiciones que se pueden agrupar en tres categorías: la gobernanza como homóloga del gobierno, la gobernanza como marco para la gestión pública y la gobernanza como marco analítico. Sobre este último es necesario precisar algunos aspectos, pues se presenta como el más integral y complejo de los tres. Según Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016), el marco analítico de la gobernanza es importante en la medida en que se encuentra en permanente evolución, particularmente en América Latina, y porque pretendió en gran parte darle rigurosidad a

una definición por sí misma vaga e imprecisa. La finalidad de este marco es describir el gobierno desde todos los aspectos que lo componen, a saber:

Tabla 1. Atributos de la gobernanza analítica

Los problemas	Los cuales solo pueden ser una elaboración social, y en tanto tal van a ser diferentes para cada una de las partes.
Los actores	Son los encargados de elaborar a través de la interacción social las directrices de la administración. Están compuestos por los sujetos y las colectividades (comprendidas por medio de su historia) así como por sus intereses específicos y de su capacidad para movilizar recursos del gobierno.
Los puntos nodales	Es donde convergen tanto los problemas como los actores, derivando en toma de decisión, creación de acuerdos y diseño de normas.
Las normas	Son el producto de los anteriores acuerdos y no tienen el mismo grado de formalidad en todas partes.
Los proceso	Es la manera como se consolida la gobernanza a partir de los aspectos presentados anteriormente.

[191]

Fuente: elaboración propia a partir de Montoya-Domínguez y Rojas-Robles (2016).

Es preciso entonces superar la concepción institucional de la gobernanza que impera en gran parte de los escenarios políticos latinoamericanos y repensarse la participación como un ejercicio emancipador, no apaciguador. Se trata de reconocer que, como se mencionó con el concepto de desarrollo sostenible, la gobernanza en la actualidad carece de un trasfondo político fuerte y que los vacíos, las inconsistencias y generalidades en realidad responden a un interés alienador disimulado ya no bajo un “discurso

[192]

verde” (como en el concepto de desarrollo sostenible) sino en una supuesta “participación ciudadana”. Es posible revertir el fin homogeneizador y atomizador del concepto inicial de gobernanza por uno mucho más horizontal que logre vincular todos los actores de la sociedad, pero con un discurso contrahegemónico y emancipador. Uno de los campos en los cuales esta versión de la gobernanza ha tenido un mayor desarrollo es en el ambiental y, por ende, en la alternativa sustentable del desarrollo.

Aunque la gobernanza ambiental surgió con la finalidad de convertirse en un marco de acción participativa y armónica en el cual todos los actores confluyeran en soluciones a la contaminación ambiental que se convirtieran finalmente en leyes o herramientas administrativas, algunos autores señalan que este discurso parte de un error —deliberado— y es el de creer que las disputas sociales asociadas a problemáticas medioambientales son aisladas y que, en tanto, tal concertación es perfectamente posible solamente mediante algunos cambios operacionales (De Castro, Hogenboom y Baud 2015). Este enfoque ignora que la mayoría de las veces en las que se presenta un proceso de explotación de recursos en un espacio de relaciones sociales, estos derivan en conflictos caracterizados por una marcada desigualdad e injusticia. Cabe preguntarse entonces si ¿es posible una concertación armónica y democrática entre actores que se encuentran en situaciones desiguales? Y la respuesta es no, porque la solución no es generar una horizontalidad virtual sino aprovechar los saberes que ya poseemos. Sobre esto la ecología política logra plantear una perspectiva alterna que parte desde los contextos específicos de los actores, es decir, en lugar de la homogeneización se aboga por una diversificación y en lugar de establecer pautas globales se concentra en los valores de uso propios de los actores locales (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles 2016).

El problema de calidad del aire en Bogotá

En Bogotá la preocupación por la calidad del aire se remonta a la segunda década de los noventa cuando la Red de Monitoreo de la Calidad del Aire de Bogotá (RMCAB) empezó a emitir registros de emisiones, sin embargo, para este momento se trataba todavía de un proceso incipiente. Sería solamente hasta el 2007 cuando un grupo de investigadores demostraría que el principal contaminante del aire bogotano es el material particulado

(en específico el PM10), el cual se encontraba muy por encima de los niveles sugeridos por la OMS (Gaitán, Cancino y Behrentz 2007). Ese mismo año, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) publicaría un informe sobre la calidad del aire en el cual mostraría que existe una relación directa entre la concentración de material particulado en la atmósfera y los picos epidemiológicos, en particular en poblaciones vulnerables como las niñas y los niños así como las adultas y los adultos mayores. Si bien estos esfuerzos no serían los primeros realizados en la capital en relación con la calidad del aire, sí marcarían un hito que vendría a materializarse en un proceso de monitoreo continuo desde el 2007 hasta la actualidad. Este proceso ha demostrado que aunque se ha reducido el ritmo de contaminación en la ciudad, este aún continúa siendo preocupante (Espinosa y Franco 2020).

[193]

Dicha problemática ha motivado una amplia producción normativa y de políticas públicas enfocadas a mitigar las consecuencias de la mala calidad del aire y a reducir la cantidad de material particulado que se emite a la atmósfera. El más importante de ellos en el ámbito distrital sería el Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá 2010-2020 (en adelante PDDAB) planteado como la política pública oficial de la capital en materia de calidad del aire. Aunque según algunos analistas este plan fue pionero en el país, principalmente en lo relacionado a las medidas delineadas para la industria y el transporte de carga (principales contaminantes del aire) y pese a que los datos oficiales señalen que para el 2019 se encontraba en un aceptable nivel de ejecución (Fedesarrollo y ProBogotá 2019), lo cierto es que para la fecha los niveles de contaminación del aire siguen excediendo los permitidos por la OMS. Las continuas alertas ambientales y las evidentes repercusiones en la salud de los bogotanos (prueba de ello es lo sucedido con la pandemia) son la evidencia de que las políticas públicas ambientales en la ciudad continúan siendo insuficientes, se encuentran demasiado simplificadas o no se han actualizado con los debates más recientes en temas como la gobernanza ambiental.

A pesar de que el promedio de material particulado en la atmósfera se ha reducido en los últimos años y “la frecuencia de excedencia de los valores establecidos por la normativa nacional ha decrecido de 60 % en 2007 a 35 % en 2018 [...] en todas las zonas con monitoreo de calidad del aire se

[194]

exceden los niveles recomendados por la oms” (Espinosa y Franco 2020, 1). A raíz de una alerta de emergencia ambiental ocurrida a principios del 2019, se realizaron dos debates de control político al PDDAB en el Concejo de Bogotá, en los cuales se hizo énfasis en su bajo nivel de ejecución (Concejo de Bogotá 2020). En los debates se señaló que el parte de tranquilidad que la Secretaría de Salud suele dar sobre la calidad del aire se fundamenta en los promedios y la evolución histórica de las mediciones, sin embargo, basarse exclusivamente en estos puede ser problemático, en tanto la calidad del aire de localidades con amplias zonas rurales y buena cobertura vegetal modera la situación de localidades con alta emisión de contaminantes y pocos filtros naturales, lo cual reduce de forma significativa –pero virtual– los índices de contaminación al tiempo que potencia una desigualdad e injusticia ambiental.

Esta desigualdad se ve reflejada también en la distribución de los impactos de la contaminación ambiental por los diferentes estratos socioeconómicos, pues las zonas con mayor contaminación y mayores índices de enfermedades asociadas a la calidad del aire son también zonas altamente vulnerables¹. Otra problemática planteada en los debates fue la constante interrupción del monitoreo, lo que además de afectar la confiabilidad del sistema, coincide con los picos de contaminación, es decir, en los momentos en los que se están elevando los índices de contaminación suceden cortes, justificados por la administración como fallas eléctricas. Así mismo, se criticó el nuevo Índice Bogotano de Calidad del Aire (IBOCA) pues da una “falsa sensación de seguridad” al modificar los códigos de color y los límites de emisión. En lo referente a Transmilenio algunos concejales denuncian el poco interés de la administración distrital y de la empresa en realizar mediciones específicas para el sistema, esto justificado en que Transmilenio realiza dos millones y medio de viajes al día, de un promedio de 140 minutos (Concejo de Bogotá 2019).

1 Es el caso de la localidad de Kennedy, al suroccidente de la ciudad, en la cual se encuentran las estaciones de monitoreo que registran mayor cantidad de material contaminante; en el caso opuesto la localidad de Usaquén y la estación de Guaymaral, ambas al norte de la ciudad, son las menos contaminadas. Una vista rápida a los mapas de contaminación del aire en la ciudad da cuenta de una tendencia en la cual las localidades del norte presentan una concentración mucho menor de contaminantes comparada con las del sur, lo que en palabras de García (2018) refleja una injusticia ambiental en materia de calidad del aire.

Algunos concejales sugirieron la necesidad de robustecer el sistema midiendo también el *black carbon* y los compuestos orgánicos volátiles, así como colocar estaciones en el andén para medir el impacto directo sobre quienes transitan a pie y en bicicleta. Se denunció también que los operativos de control para verificar los automóviles que incumplen la norma son débiles, dado que uno de cada cuatro carros que circulan en la ciudad no cumplen con la calidad, esto se debe principalmente a que, según los concejales, no existe un proceso de multas fuerte. Así mismo, se denunció que no hay incentivos robustos para la chatarrización del parque automotor y que en general no existe una verdadera voluntad política por parte de la Secretaría de Movilidad para negociar las condiciones con las personas responsables de la contaminación móvil, así como tampoco se llevaron a cabo las campañas pedagógicas. En lo relacionado a las fuentes fijas, es decir, la industria, no se dieron los incentivos ni el apoyo técnico necesario para la sustitución del carbón por gas natural y tampoco se realizó un estudio para determinar la capacidad de abastecimiento de gas que tiene la ciudad. Por otra parte, los concejales señalaron que no existen controles estrictos para evitar que las industrias evadan la ley (Concejo de Bogotá 2020).

[195]

Otra de las denuncias es la inexistencia de unas metas claras, pues unos años después de puesto en marcha el plan la administración señaló la imposibilidad de cumplir algunas de las metas y las derogó por decreto, planteando la necesidad de unos ajustes, sin embargo, estos nunca fueron presentados; así, el Concejo manifestó que el plan no posee indicadores claros para medir la efectividad de los objetivos planteados, por lo cual es difícil saber el grado de ejecución de él. Según gran parte de los ponentes en los debates de control político del plan, este terminó siendo simplemente un decálogo de buenas intenciones pues no se sugirieron medidas estrictas para evitar que las dinámicas del mercado interfirieran en las metas. Para los concejales fueron muchos los aspectos en los cuales falló la política, por lo cual es necesario pensarse la posibilidad de reestructurarla de manera profunda y ampliar el periodo de diez a quince años. Así mismo, se sugirió que la nueva norma fuera preventiva y no reactiva como la actual. Otra propuesta sugiere integrar a Bogotá con los sistemas de monitoreo de bajo costo de los grupos de investigación de las universidades y de hecho se planteó que fueran las universidades las que lideraran este proyecto, pues

[196]

han sido las que han hecho los aportes científicos más significativos y sobre los cuales se ha fundamentado la política (Concejo de Bogotá 2020).

Algunas otras investigaciones y documentos recientes han abordado el problema de la baja ejecución del PDDBA, entre ellos los informes de seguimiento del 2017 y 2019 de la Contraloría en los cuales se señala que “fue poca la gestión y contados los resultados frente a tan importante herramienta” (Contraloría de Bogotá 2019, 83), pues se establecieron cinco medidas: dos para la industria, las cuales se cumplieron de manera parcial, y tres para el transporte, que no tuvieron implementación por lo que finalmente fueron derogadas por decreto en el 2017. Adicionalmente, el informe señala que el Plan no fue evaluado dentro de los términos que correspondía, es decir, cada dos años, “lo cual no permitió, de manera oportuna y soportada, establecer sus limitaciones y hacer los ajustes que se consideraran convenientes para su materialización, cumplimiento del objetivo fijado y metas establecidas” (Contraloría de Bogotá 2019, 83). El informe señala que gran parte de estas barreras técnicas, operativas y financieras pudieron preverse y de esta manera diseñar una estrategia preventiva, sin embargo, el Plan no estableció este enfoque (Contraloría de Bogotá 2019).

Otra fuente fundamental es el documento de soporte técnico para la modificación del Plan, emitido por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) en el 2017, por el cual, debido al alto incumplimiento del PDDAB, se decide modificar el decreto que dio vía libre a la adopción del Plan y define la estrategia para realizar su actualización (Secretaría Distrital de Ambiente - SDA 2017). Según este documento, cada una de las cinco medidas establecidas debían: ser fortalecidas, como en el caso del uso de sistema de control de emisiones para la industria y para las motocicletas; reformuladas, como en la sustitución de carbón por gas natural en la industria; o reestructuradas, como es el caso del uso de sistemas de control de emisiones en flota de carga. Para la última de las medidas, que corresponde al uso de sistemas de control de emisiones en la nueva flota del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), de la que hace parte Transmilenio, simplemente declaró inviabilidad por aspectos financieros y operativos, todo esto a pesar de que su viabilidad técnica se demostró con amplios estudios.

Por último, es preciso mencionar la investigación realizada por Espinosa y Franco (2020), quienes antes participaron en el diseño del PDDAB,

y señalan que es inadecuado decir que la calidad del aire es positiva tomando como único criterio la normativa nacional, pues esta es excesivamente laxa: mientras las directrices de la OMS sobre calidad de aire establecen una cifra de 20 microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) como media anual, el límite de la normativa nacional se encuentra en $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Así mismo, y a pesar de haber planteado la necesidad de sectorizar la problemática de calidad del aire, aún sigue habiendo grandes diferencias en el PM₁₀ entre distintas zonas de la ciudad. Por otra parte, los autores señalan que aunque hubo reducción en algunos efectos en salud (como la mortalidad por IRA o neumonía), la calidad del aire sigue siendo el principal problema ambiental de la ciudad. Los autores mencionan también lo problemático de las intermitencias del sistema de monitoreo, así como la forma en que se reportan los datos, que integra a toda la ciudad. Otra crítica de los autores a la gestión de la calidad del aire es que el mismo organismo que lidera la implementación del PDDAB sea el encargado de los diagnósticos de implementación y de la posterior evaluación, esto es la SDA. Para Espinosa y Franco (2020), la calidad del aire “no ha sido una prioridad ni ha sido considerada entre los criterios de decisión de sectores que son relevantes para reducir la contaminación” (11).

[197]

Metodología

La metodología planteada para la investigación es el análisis crítico del discurso (ACD), que, como señala Van Dijk (2017), no se trata solo de un análisis descriptivo y analítico, sino también de un análisis social y político. Según el autor mencionado, el ACD “se ocupa más de problemas que de teorías particulares” (1), de manera que para que este sea crítico, el análisis debe buscar evidenciar la forma como a través del discurso se materializan problemas como la desigualdad y el poder. Se trata entonces de vincular el análisis del lenguaje y la teoría social, como propone Fairclough (1992), para quien el lenguaje tiene un papel importante en las luchas y transformaciones en las relaciones de poder. Según el autor, no se trata de entender los textos exclusivamente como productos finales, sino más bien a los procesos de producción e interpretación de ellos, así como a las tensiones que acompañan dicho proceso.

[198]

Sobre la metodología del ACD, Van Dijk señala que existen algunos criterios fundamentales por tener en cuenta para llevarlo a cabo, a saber: 1) la crítica debe ser generalizada en actos repetidos inaceptables y no aislados, 2) debe concentrarse en la crítica estructural de instituciones y de grupos más que de personas, 3) debe focalizarse en actos y actitudes inaceptables que indiquen un abuso del poder y evidencien la dominación, y 4) debe ubicarse en una perspectiva de disenso al mismo tiempo que se manifiesta como una ideología de solidaridad (Van Dijk 2017). En general se trata de un análisis desde arriba, desde quienes tienen el poder en la medida en que los grupos dominantes son los que tienen acceso a la manipulación por medio de las estructuras discursivas de dominación. Sin llegar a plantear un modelo rígido, Van Dijk (2017) establece dos elementos fundamentales para cualquier análisis del discurso, que además tienen una relación estrecha e indisoluble: el texto y el contexto. El autor afirma que el contexto está compuesto por el lugar, los participantes, las audiencias, los actos de habla, el tiempo, los temas, el género y los estilos; y todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta en el momento de realizar un ACD. Para el caso del texto (escrito), el autor señala que se deben considerar ciertos niveles de análisis, que son el control: de las estructuras del tema, de la estructura sintáctica, de las estructuras semánticas y de las formas retóricas.

Por su parte, Fairclough (1992) indica que no existe un modelo establecido para realizar el análisis del discurso, puesto que se puede abordar de diferentes maneras, según la naturaleza específica del proyecto, así como sus propias visiones del discurso; sin embargo, plantea unas pautas generales que identifican los principales elementos y las consideraciones que se aplican al análisis del discurso. Fairclough (1992) sostiene que se deben tener en cuenta tres fases fundamentales: los datos, el análisis y los resultados, dentro de las cuales incorpora otras subfases o elementos. Para la fase de datos se requiere: una definición del problema, con la que se busca develar la práctica social a la cual atiende; un corpus, el cual debe reflejar la diversidad de prácticas sociales, sin dejar de lado la intencionalidad de la investigación, así como un corpus complementario; y una selección de muestras de acuerdo con características particulares, tipo de preguntas o formulaciones de la investigación. Para la fase de análisis plantea tres dimensiones: el análisis

de las prácticas discursivas, es decir a un nivel macro, enfocándose en la intertextualidad y interdiscursividad de las muestras; un análisis de textos, o sea aspectos micro de la práctica del discurso; y un análisis de la práctica social de la que forma parte el discurso.

A partir de las anteriores consideraciones, se analizó el PDDAB desde dos categorías-conceptos: desarrollo sostenible y gobernanza ambiental. El documento fue estudiado en su totalidad, pero se hizo énfasis en determinadas secciones, de acuerdo con la selección del corpus discursivo y el corpus complementario. Dicha selección de muestras estuvo determinada por el nivel de análisis del discurso, el cual está dividido en tres, según las clasificaciones propuestas por Van Dijk (2017) y Fairclough (1992):

[199]

Tabla 2. Niveles de análisis

Nivel estructural o análisis de las prácticas discursivas macro	Nivel sintáctico o análisis de las prácticas discursivas micro	Nivel semántico
Para el cual se tuvo en cuenta el texto en su conjunto pero específicamente las secciones iniciales donde se presentan los interlocutores y las bases metodológicas y teóricas del documento. Este nivel de análisis da cuenta de “quién” está hablando y, por ende, del contexto en el cual se inserta el texto. En este nivel Fairclough propone enfocarse en la intertextualidad y la interdiscursividad de las muestras.	Para el cual se tuvieron en cuenta algunas específicas que mencionan la participación ciudadana dentro de los procesos de diseño, implementación y evaluación del política, estas son: el apartado correspondiente a la participación ciudadana, donde se explica el proceso participativo llevado a cabo en el marco del diseño de la política (122-124); las secciones donde se incorporan las responsabilidades de la ciudadanía en la implementación de medidas técnicas (en diversas páginas); y el apartado denominado “Medidas y recomendaciones sugeridas por la ciudadanía en el proceso de política participativa” (247-251).	El cual estuvo presente en los anteriores pues se buscó identificar las palabras y categorías que se usan en el texto y su nivel de especificidad (es decir, si por ejemplo, se habla de forma generalizada, vaga y globalizante o, por el contrario, mucho más específica).

Fuente: elaboración propia a partir de Van Dijk (2017) y Fairclough (1992).

Ahora bien, la metodología escogida está inserta también en un modelo de análisis de políticas públicas, partiendo de la definición de Tamayo (1997) para quien las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (2) y enfatizando en la importancia que la nueva administración pública ha dado a la participación de la ciudadanía en los procesos de definición y solución de las políticas públicas. Para Foa (2015) existen cuatro enfoques al momento de hablar de análisis de políticas públicas: los estudios técnico-económicos (TE), el enfoque de derechos (EDD), el del análisis crítico de políticas (ACP) y el análisis político-discursivo de políticas (APD).

[200]

Los supuestos epistemológicos de estos enfoques difieren entre ellos de forma significativa: mientras los estudios TE suelen plantear un realidad inmediata, accesible y prefabricada, así como aceptar las condiciones dadas por el mercado, el ACP y el APD parten del carácter socialmente construido de la realidad social, es decir, se enfocan más en los aspectos significativos, simbólicos, discursivos, ideológicos y políticos. Por otra parte, el EDD se caracteriza por enfatizar en las instancias sociopolíticas de consenso, colaboración y cooperación, en contraposición del hincapié que hacen el ACP en los conflictos socioambientales y el APD en el antagonismo social como elemento fundamental de la realidad social, “ello implica partir de entender a lo social como un terreno imposible de ser suturado o cerrado en última instancia y, por ende, constitutivamente dividido y marcado por lo político y las disputas de poder” (Foa 2015 152).

De manera que, y en concordancia con lo expuesto antes, el enfoque de análisis de políticas públicas elegido es el político discursivo, con algunos elementos conceptuales y metodológicos del enfoque de análisis crítico, como la comprensión de la realidad social dependiente de los contextos políticos, económicos y tecnocientíficos, y no solo de la exclusión de lógicas alternativas como proponen los APD (Foa 2015). Los análisis discursivo-políticos se destacan porque consideran la realidad desde su dimensión discursiva e ideológica, en la cual lo político se convierte en algo ontológico y se enfatiza en el antagonismo.

Hallazgos

Después de aplicar el instrumento propuesto que corresponde a tres niveles de análisis (estructural, sintáctico y semántico), se encontraron algunos aspectos que vale la pena resaltar. En primer lugar, en la página legal, es decir, aquella en la que se presentan los responsables de su elaboración, resalta lo relacionado a los actores mencionados y el orden de aparición de ellos. Las entidades gubernamentales son las primeras en sobresalir a manera de líder del proceso, no obstante, es preciso mencionar que la SDA no solamente se planteó como la encargada de redactar el documento, sino también como la responsable de su evaluación, es decir, el Estado funge en esta política pública como juez y parte, aspecto que, como se mencionó antes, ha sido criticado desde las instancias de control político (Concejo

de Bogotá 2019). También destaca que antes de la comunidad académica, se incorpore a la empresa privada de transporte Transmilenio, la cual se ha caracterizado, desde su inauguración en el 2000, por las múltiples críticas, problemáticas y escándalos que ha suscitado. En particular, diversos estudios han demostrado que Transmilenio tiene una importante participación en la contaminación atmosférica; a pesar de que la empresa insiste en ser uno de los menos responsables de las emisiones externas, varios estudios revelan que la contaminación interna en los buses de Transmilenio excede por mucho los límites permitidos por la OMS²; si a esto se suma la gran cantidad de pasajeros que moviliza y los largos recorridos que hacen muchos de ellos, la problemática se agrava (Guevara 2018). De manera que su presencia como único representante de gremios privados y su mención prioritaria revela que la compañía posee una posición dominante en el diseño del discurso de la política.

[201]

La sección correspondiente a la “Presentación” (redactada por la SDA), en la cual se plantea la justificación de la política y los diversos procesos llevados a cabo durante los últimos años, así como las entidades y organizaciones participantes, da cuenta de un fragmento enfocado más en promocionar las acciones gubernamentales que a presentar el texto. En esta sección se señala que pese a los avances aún quedan desafíos para enfrentar en el futuro cercano, en particular los relacionados al crecimiento económico de la ciudad, lo que traería como consecuencia el aumento en la demanda de energía y en el consumo de combustibles fósiles, así como el incremento en las altas tasas de motorización. Plantear el crecimiento económico como una situación por sí misma implica que el Estado está asumiendo una actitud reactiva, mas no preventiva, es decir, se establece que el crecimiento económico es un hecho, así como sus consecuencias, de manera que la política debe hacer frente a estas condiciones inevitables. Lo anterior niega de entrada una posición

-
- 2 En este punto, es necesario mencionar que dichos niveles de contaminación no están siendo registrados ni por Transmilenio ni por el distrito. En la actualidad, la medición de la contaminación emitida por los buses del sistema se hace de forma externa, es decir, cuantos contaminantes expiden los buses hacia el exterior, los cuales, según estudios de la propia empresa son bajos. Sin embargo, autores como Guevara (2018) y algunos concejales advierten que esto es problemático debido a la cantidad de pasajeros y el tiempo que permanecen dentro de los vehículos, es decir, que para el caso del transporte público es indispensable medir sus valores internos, o de lo contrario las cifras serán poco útiles y además convenientes para la empresa, pero no para los ciudadanos.

[202]

crítica al asumir que el modelo económico funciona, aunque de forma defectuosa, contrario a lo que señalan posturas como las de Leff (2004) para quien estamos asistiendo a una crisis civilizatoria, lo que significa que se precisa de una transformación profunda del modelo socioeconómico, y no de palear los supuestos “defectos”. Así mismo, esta postura señala que contrario a lo que plantea la corriente neoliberal, el mercado no tiene las herramientas para superar la crisis que él mismo generó (Leff 2004). Posteriormente el texto especifica que

en esta formulación se partió de las acciones antes mencionadas y se aplicaron metodologías adecuadas para la valoración de la relación beneficio-costos y la cuantificación del costo-efectividad de las medidas propuestas. Además, los proyectos propuestos fueron sometidos a un análisis de optimización basado en las técnicas de programación lineal a partir de las cuales se encontró su portafolio ideal. (SDA 2010, 20)

El anterior fragmento inclina el enfoque del texto hacia los principios gerenciales provenientes de la nueva gestión pública, en la cual la ciudadanía se convierte en cliente y en la que debe procurarse, antes que todo, una relación beneficio-costos satisfactoria (Arzaluz 2001). Si bien la política pública no puede apelar a condiciones utópicas, como bien lo señala inmediatamente el texto: “una meta más ambiciosa sería excesivamente costosa de cumplir” (SDA 2010, 20), el establecer las variables económicas como único criterio de selección de las medidas pone en evidencia los intereses particulares de la política. Si esta estuviera orientada a solucionar la problemática en su conjunto, como situación integral y multidisciplinaria, se podría hablar de una política pensada para la ciudadanía y se establecerían otros criterios sociales, culturales e incluso políticos, pero al reducir el problema, en una relación de beneficio-costos puede ocurrir que las medidas planteadas se reduzcan también a sencillas recetas de gestión gerencial.

Aun cuando en el párrafo siguiente el documento especifica que se llevó a cabo un ejercicio de participación ciudadana que involucró más de mil residentes de todas las localidades urbanas, en el que se tuvieron en cuenta las principales necesidades de la población, esta parece ser información complementaria. En un caso hipotético en el cual una de las necesidades

presentadas por la ciudadanía excediera los parámetros de beneficio-costos establecidos como prioritarios, se esperaría entonces, conforme a lo expuesto por el documento, que dicha necesidad fuera descartada o tomada apenas como referencia. Lo anterior significa que para la política pública las necesidades de la población deben lograr acomodarse a las condiciones preestablecidas por el mercado, y no al contrario. Si bien es comprensible que una política pública no puede exceder los límites de la entidad territorial que la formula, también es preciso plantear que la calidad del aire no es un problema secundario que deba depender de la voluntad política o las dinámicas del mercado.

[203]

Sobre lo anterior es preciso mencionar que la Encuesta de Percepción Ciudadana del 2019, realizada por el programa Bogotá Cómo Vamos, que además es el ejercicio de sistematización de la percepción ciudadana más amplia de la ciudad, mostró que el 65 % de quienes viven en Bogotá se encuentra insatisfecho con la calidad del aire de la ciudad, y es más alto el porcentaje en las localidades del suroccidente que, como se mencionó anteriormente, es una de las zonas más altamente afectadas y con un alto grado de vulnerabilidad socioeconómica (Bogotá Cómo Vamos 2019). Es decir, que para la ciudadanía bogotana la calidad del aire es un problema que debe ser atendido de manera urgente y con carácter prioritario. Contrario a esta información, el PDDAB no menciona cuáles fueron las preocupaciones presentadas por quienes participaron del proceso ni la manera como dichas preocupaciones fueron incorporadas efectivamente al Plan, así como tampoco hace referencia a la existencia de una sectorización del problema (lo cual es relevante para no caer en un caso de injusticia ambiental), ni a una metodología clara de participación.

La siguiente sección del documento se titula “Aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos de Bogotá Distrito Capital” y allí se parte de describir las condiciones geográficas y meteorológicas de la ciudad, siguiendo con una rápida descripción demográfica y del desarrollo urbano. Sobre este último aspecto cabe destacar el apartado denominado “Consumo energético” en el cual se especifican los datos generales y se afirma que la ciudad posee “una gran dependencia de combustibles fósiles”. Si bien esta afirmación es un primer paso para reconocer el problema, el documento no lo explora más allá. Sería de gran importancia que la política pública

[204]

ahonde en el modelo de producción y desarrollo, pues son estas las causas fundamentales del alto consumo energético y la dependencia a los combustibles fósiles. Sin embargo, su no especificidad se daría para afirmar, por ejemplo, que con una sustitución de combustibles bastaría para solucionar el problema de contaminación; no obstante, la problemática se torna más compleja al comprender que la estructura productiva es la que mantiene este tipo de prácticas vigentes, es decir, en tanto no se ponga en duda directamente la manera en la que se produce y consume, estas soluciones seguirán siendo superficiales.

Un ejemplo claro de la manera como esta superficialidad se puede prestar para resultados insuficientes es lo sucedido con la renovación de la flota de carga, la cual aporta en la actualidad la mayor parte de la contaminación atmosférica. El PDDAB estableció medidas para cambiar los vehículos de carga de la ciudad por tecnologías menos contaminantes y planteó la necesidad de instalar filtros que redujeran la cantidad de contaminantes que este tipo de camiones expiden a la atmósfera. Sin embargo, dichas medidas no se pudieron llevar a cabo por dificultades en la negociación con los transportadores, los cuales representan un gremio amplio y fuerte en la ciudad. Este problema se basa fundamentalmente en la falta de previsión y en un enfoque reduccionista del problema, el transporte de carga está asociado de forma directa al modelo productivo, pues se trata de la manera como la ciudad se abastece de materias primas e insumos, y además las rutas de acceso a la ciudad la atraviesan por el suroccidente (la zona más contaminada). Las dificultades en la negociación eran de esperarse si se parte de esta visión individualista del problema en la cual los entes particulares deben asumir la responsabilidad, en lugar de poner en debate el modelo mismo de producción. Algunas alternativas posibles son el cambio de la ruta de acceso de los vehículos de carga (es decir, que no deban cruzar media ciudad para llegar a los lugares de abasto) o la generación de incentivos para la promoción de modelos de producción de alimentos en la ciudad, reduciendo así la necesidad de importar todos los productos.

Finalmente, el apartado titulado “Efectos de la contaminación atmosférica en la salud” señala la participación de los diferentes contaminantes en la generación de enfermedades cardiopulmonares. En esta sección vale la pena destacar dos aspectos: el primero es que la mayoría de los datos

presentados no corresponden con la realidad nacional, sino a cifras generales de la OMS, lo que se puede deber a la ausencia de información, pero también a una poco rigurosa recolección de datos, pues para entonces ya existían informes sobre la relación calidad del aire-salud. El segundo aspecto que resalta es el hecho de que se mencione la importancia de todos los contaminantes (PM₁₀, PM_{2.5}, monóxido de carbono, dióxido de nitrógeno, ozono y óxido de azufre, entre otros), pero en realidad las medidas establecidas están concentradas en solo uno de ellos: el PM₁₀. Esto se podría explicar por la escasez en ese momento de tecnologías que pudieran medir los demás contaminantes de forma precisa, pero también podría tratarse de una omisión deliberada, pues si bien para entonces eran pocos los métodos conocidos para la medición de estas particularidades, con los años se han desarrollado y generalizado. Tanto el PM₁₀ como el PM_{2.5} son partículas suspendidas en el aire, sin embargo, se ha demostrado que este último es mucho más letal al ser más pequeño y poder penetrar más profundamente en el sistema respiratorio y por tanto es un mejor indicador de la contaminación atmosférica (Linares y Díaz 2008). Sin embargo, el PM_{2.5} no se mide de forma generalizada; de ser así, los datos serían mucho peores y los límites establecidos por la OMS estarían mucho más lejos. Así mismo, empresas como Transmilenio tendrían requisitos más estrictos, pues se empezarían a hacer mediciones en interiores (las cuales ya se han hecho de forma independiente) y su responsabilidad sobre la salud de quienes viven en Bogotá sería mucho mayor.

[205]

Sobre la sección “Antecedentes normativos” vale la pena resaltar la ausencia de los compromisos internacionales adquiridos por el país, así como de los límites máximos establecidos por organismos internacionales. Las consecuencias de esta omisión se ven reflejadas en la gran diferencia existente en las normas de emisión, mientras que la norma nacional (a la cual se acoge el Plan y que aún se encuentra vigente) determina como límite máximo de emisión 50 $\mu\text{g m}^3$ anuales; la OMS puso dicho límite en los 20 $\mu\text{g m}^3$ (Espinosa y Franco 2020). A partir del criterio de intertextualidad es posible asumir que el Plan genera una lectura alterna y conveniente sobre la realidad de la problemática, pues al decidir ignorar los estándares internacionales (no fueron mencionados a pesar de que se redactaron en el

2005), se muestra una aparente responsabilidad con la normativa vigente y una falsa sensación de seguridad.

[206]

En lo referente a la participación ciudadana, el Plan señala que se adscribe al principio establecido en la Constitución Política en el artículo 79, el cual señala que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” (Constitución Política de Colombia 1991); no obstante, en la descripción del Plan se afirma que

la norma obliga a las autoridades ambientales a informar al público, por lo menos cada tres meses a través de los medios de comunicación, sobre la calidad del aire de todos los parámetros e indicadores establecidos, presentando sus valores, su comparación con los niveles máximos permisibles, su significado y sobre el medio ambiente en el área de influencia. (SDA 2010, 54)

Según lo anterior, vale la pena la pena resaltar la omisión de la Ley 134 de 1994, la cual estableció una amplia normativa para la participación ciudadana que incluía diversos mecanismos como la revocatoria de mandato, el plebiscito, el referendo y la consulta popular, la iniciativa popular, el cabildo abierto y las veedurías ciudadanas (Congreso de la República de Colombia 1994). Adicionalmente, el Plan realizó una interpretación parcializada de lo que significa la participación ciudadana, pues la limitó a un ejercicio de comunicación, es decir, según este la participación ciudadana se reduce solo a un rol pasivo en el cual debe ser debidamente informada de las decisiones oficiales.

Sobre la ciudadanía se refiere el último de los apartados de esta sección denominado “Participación comunitaria”. Para empezar, es preciso anotar que se trata de una sección muy corta (apenas un 5 % del total del apartado metodológico), con constantes generalizaciones y con pocos datos concretos sobre, por ejemplo, cuántas de las inquietudes de los participantes en los 16 talleres comunitarios fueron realmente tenidas en cuenta. El Plan señala que cada uno de los temas desarrollados en las mesas de trabajo “recibió una priorización, así como una propuesta de solución desde la comunidad participante, estos resultados fueron importantes en el análisis y formulación de medidas/proyectos que hacen parte del Plan Decenal de

Descontaminación del Aire para Bogotá” (SDA 2010, 123), sin embargo, no profundiza más allá. Así mismo, se denota una estructura jerarquizada, a pesar de repetir constantemente la supuesta horizontalidad del proceso, pues más allá de los talleres la comunidad solo tuvo espacios virtuales para comunicar sus inquietudes.

Otro elemento para resaltar en esta sección es el taller realizado con las autoridades titulado “¿Cómo contribuimos para que el Plan Decenal de Descontaminación se pueda implementar, sea efectivo y exitoso para la ciudad?”, el cual, como su nombre lo indica, está orientado más a fortalecer el proyecto ya existente que a incorporar alternativas distintas. El párrafo con el cual finaliza esta sección (por demás corta) es el siguiente:

[207]

El espíritu que animó este trabajo colegiado e interdisciplinario fue el convencimiento de que no basta una de las dos visiones para tener un panorama completo; en un problema como el de la contaminación del aire en Bogotá, que cuenta con un diagnóstico técnico sólido y con una red integrada de monitoreo permanente, sigue siendo importante escuchar a los ciudadanos que experimentan, en su vida cotidiana, los impactos de la calidad del aire en la ciudad. Darles voz a las comunidades es una apuesta por la legitimidad, a pesar del hecho de que no todas las inquietudes, requerimientos e intereses de los ciudadanos se pueden satisfacer de manera plena. (SDA 2010, 124)

Este párrafo contiene varios elementos que vale la pena mencionar: en primer lugar, que a pesar de autodenominarse un trabajo “colegiado e interdisciplinario”, en el análisis de la página legal se pudo comprobar que los participantes son limitados y con ciertos intereses particulares. En segundo lugar, es impreciso decir que Bogotá contaba en el 2010 con un “diagnóstico técnico sólido y con una red integrada de monitoreo permanente”, pues, aunque fue pionera en la región estaba (y sigue estando) muy lejos de esos apelativos, teniendo en cuenta, entre otros, las constantes intermitencias y la exclusividad al medir solamente un tipo de contaminante. Sobre la afirmación que señala que “darles voz a las comunidades es una apuesta por la legitimidad”, se podría interpretar una visión institucional y burocrática bastante marcada, pues el único propósito de la participación

comunitaria no puede ser legitimar el gobierno de turno, y si la política lo está entendiendo de esta manera es porque efectivamente la ciudadanía está siendo considerada más una excusa que un actor realmente importante.

Conclusiones

[208]

La lectura de una política pública puede hacerse desde diversos puntos de vista de acuerdo con la intención particular del ejercicio. Para el caso de la presente investigación, se buscó enfatizar, como afirma Foa (2015), en el carácter socialmente construido de la realidad, puntualizando en el antagonismo y las disputas de poder existentes. Esta lectura coincidió con lo que se plantea desde los estudios críticos del discurso para los cuales este se puede comprender como un reflejo de problemáticas sociales y políticas. De manera que el presente ejercicio buscaba ante todo develar la manera como la política pública de descontaminación del aire de Bogotá reproduce los esquemas de dominación y desigualdad que han conducido al problema o que, en el mejor de los casos, simplemente los ignora.

Uno de los principales hallazgos de la lectura de la política desde este punto de vista crítico fue la contradicción existente entre la normativa en la cual se apoya el documento y las tesis establecidas en él. El Plan fue el producto de un largo proceso normativo iniciado en la década de los setenta con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en el cual se hacía referencia a la atmósfera y se planteaba la necesidad de mantenerlo en condiciones favorables para el desarrollo humano. Recién hasta la Constituyente de 1991 vendría a considerarse el ambiente sano como un derecho en el desarrollo sostenible y sería hasta el 2006 cuando se reglamentaría la norma de calidad del aire y los límites permisibles. Como la misma política lo señala, el Distrito Capital se caracterizó durante este proceso por recogerse en la tendencia internacional de progresividad; no obstante, lo expuesto en el Plan, como se mencionó, carece de la rigurosidad e interdisciplinariedad planteada. Uno de los aspectos en los cuales se hace más notoria esta contradicción es en lo concerniente a los debates recientes sobre gobernanza ambiental.

Como se detalló en el marco teórico, la gobernanza debe estar compuesta por una serie de elementos en constante construcción y debate colectivo: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos.

Estos elementos fueron propuestos a partir de algunas experiencias sobre procesos de descentralización y participación ciudadana de países de América Latina (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles 2016).

En primer lugar, no se especifica que los problemas (y por ende estrategias) planteadas en el Plan sean realmente el producto de una elaboración social. Las escasas menciones a este tema se limitan a talleres en los cuales la ciudadanía exponía sus preocupaciones, sin embargo, no se especifica ni la metodología que se llevó a cabo para el desarrollo de estos ni el posterior tratamiento de los datos obtenidos. De esta forma es imposible saber, por ejemplo, el grado de representatividad de la muestra escogida, pues, como se dijo antes, la ciudad se caracteriza por una marcada injusticia ambiental en lo referente a la calidad del aire, por lo cual se esperaría que el proceso de selección de participantes se diera bajo este criterio.

[209]

Lo anterior lleva a cuestionar también los actores que intervinieron en la construcción del texto, y este es uno de los elementos más significativos y de mayor visibilidad (o invisibilidad) en el documento. Como se afirmó en repetidas ocasiones, el carácter esencialmente privado de los principales redactores del texto trae consigo una gran preocupación sobre los reales intereses de la política pública. Son diversas las falencias sobre este punto: en primer lugar, el negar la existencia de una producción de datos e información alterna al Estado y a las instituciones privadas. Se han realizado en los últimos años diversos estudios desde la sociedad civil y desde instituciones académicas públicas que han recibido poca o nula atención por parte de la administración. Gran parte de estos datos ponen en tela de juicio la objetividad y la rigurosidad de la SDA tanto en el proceso de elaboración, como en la implementación y posterior evaluación de la política. Sobre este punto es preciso resaltar el hecho de que la SDA funge en este caso como juez y parte de la problemática, lo que a todas luces acarrea un problema serio de legitimidad.

De manera que es imposible saber a ciencia cierta cuáles son los puntos nodales de la política pública, puesto que cuando en el documento son presentadas finalmente las estrategias no se vuelve a mencionar la ciudadanía, la justificación se centra entonces en una relación de beneficio-costos, del mismo modo que se obvian informes e investigaciones regionales y globales. Es constante en la política pública la ausencia de una intertextualidad y de un diálogo con otros discursos que no sean aquellos que corroboran los

[210]

datos necesarios para la construcción del documento. Por un lado no se mencionan los informes de instituciones globales que establecen límites de contaminación estrictos, la política se acoge a los flexibles límites nacionales sin realizar una aclaración previa sobre la existencia de los anteriores. Por otro lado, como se dijo, no se especifica cuáles de las preocupaciones ciudadanas fueron tomadas en cuenta y hasta qué punto. Del mismo modo, son omitidas las demandas de la academia (especialmente la pública) y las sociedades civiles.

Lo anterior deriva inevitablemente en normas, es decir, programas y compromisos, débiles y con tendencia a no poder cumplir las metas propuestas, lo cual efectivamente sucedió. Como se presentó anteriormente, al término del periodo propuesto ninguna de las metas de la política pública se cumplió, sin embargo, lo llamativo del caso es que según los concejales que realizaron el debate de control político, desde un primer momento se sabía que esto no podría lograrse pues se establecieron objetivos que excedían las capacidades y competencias locales o se presentaron propuestas que no especificaban claramente las herramientas para su aplicación (Concejo de Bogotá 2020). Así mismo, durante la década que duró vigente el documento, se hicieron diversas modificaciones que en palabras de los mismos organismos distritales de control no fueron debidamente justificados, solo se ampararon en su falta de operatividad, la cual, de nuevo, era perfectamente predecible.

Todo lo anterior lleva a cuestionar el proceso de gobernanza realizado tanto en la elaboración como en la implementación y posterior evaluación de la política pública. A la luz de las consideraciones metodológicas planteadas antes, es preciso exponer que el PDDAB establece una visión de esta como homóloga del Gobierno y en ocasiones como marco para la gestión pública, pero rara vez la entiende como marco analítico.

Para empezar, la construcción de los problemas no es social, pues refleja una tendencia a privilegiar grupos de poder como las empresas privadas; así mismo, su planteamiento no está orientado al problema de base que es la contaminación del aire, sino a fortalecer la legitimidad del Estado, mediante la presentación sesgada de la información y la repetición constante de apelativos positivos. En segundo lugar, los actores relevantes (en este caso la ciudadanía, por ser la directamente afectada) se encuentran limitados, incomunicados y con escasas herramientas de participación, así

como pobremente caracterizados. Luego, los puntos nodales no responden a la conjunción de las necesidades de los actores sino a criterios preestablecidos para los cuales el Plan funge como justificación, más que como estrategia para solucionar el problema. En cuarto lugar, las normas no se establecen con la finalidad de ser aplicadas sino de manera retórica, pues la mayor parte de las medidas establecidas fracasaron o fueron redefinidas (sin resultados finales).

[211]

Así mismo, el epíteto de sostenibilidad no parece estar presente, por lo menos en lo que refiere a los debates más recientes. Las medidas establecidas en el Plan carecían de una base sólida de información, pues se obviaron fuentes que no fueran netamente institucionales, e incluso estas se modificaron para ajustarse a los propósitos del texto final. Por otra parte, la falta de rigurosidad y el enfoque gerencial da cuenta de una consolidación de la idea neoliberal de los recursos naturales como activos financieros susceptibles de especulación, pues la mayoría de las medidas que no se llevaron a cabo no lo hicieron con motivo del límite presupuestal y logístico.

Desde el campo del análisis del discurso se identificaron los suficientes elementos para concluir que el texto está orientado más al enfoque gerencial de la gestión, pues privilegia el modelo especulativo y la participación privada sobre la articulación colectiva de la sociedad. La problemática de la calidad del aire es en la actualidad una de las más urgentes en términos ambientales, principalmente por el grado de injusticia que se vive en las grandes urbes; no obstante, los gobiernos locales, como en el caso bogotano, marchan a una velocidad que no se corresponde con el grado de importancia de ella.

Referencias bibliográficas

- Contraloría de Bogotá. 2019. *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente de Bogotá D. C.* Plan Anual de Estudios de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.
- Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and social change*. Blackwell Publishers: Oxford.
- Linares Gil, Cristina y Julio Díaz Jiménez. 2008. "Las PM_{2,5} y su afección a la salud". *El Ecologista*, 58: 46-49.
- Mendiluzza Díaz, Diana y Yasmani Jiménez Barrera. 2018. "La teoría del desarrollo y su influencia en América Latina". *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 6 (1): 22-46.

- Monedero, Juan Carlos. 2009. “La trampa de la gobernanza”. En *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, 169-184. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1987. *Informe Brundtland*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría Distrital de Ambiente (SDA). 2017. *Documento Técnico de Soporte. Modificación del Decreto 98 de 2011*. Informe técnico n.o 00634, 18 de abril del 2017.

Referencias en línea

- Alzate Zuluaga, Mary Luz y Gerardo Romo Morales. 2014. “El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas”. *Opinião Pública* 20 (3): 480-495. <https://doi.org/10.1590/1807-01912014203480>
- Arzaluz Solano, María del Socorro. 2001. “Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)”. Tesis de doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología, El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/d791sg52k>
- Bogotá Cómo Vamos. 2019. “¿Cómo mejorar la calidad del aire de Bogotá?”. <https://bogotacomovamos.org/como-mejorar-la-calidad-del-aire-de-bogota/>
- De Castro, Fabio, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, coords. 2015. *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>
- Concejo de Bogotá. 2019. “Sesión Gobierno 25 02 2019”. Debate de control político, Plan Decenal de Descontaminación del Aire de Bogotá (2010-2020), sesión del 25 de febrero del 2019. Video de YouTube. <https://youtu.be/y-8ZxCiUbyE>
- Concejo de Bogotá. 2020. “Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 28 de febrero de 2020”. Debate de control político, Plan Decenal de Descontaminación del Aire de Bogotá (2010-2020), sesión del 28 de febrero del 2020. Video de YouTube. <https://youtu.be/o23xqbFncQY>
- Conexión Capital. 2019. “Bogotá es la ciudad con mayor crecimiento económico del país”. Noviembre, 2021. <https://conexioncapital.co/bogota-es-la-ciudad-con-mayor-crecimiento-economico-del-pais/>
- Espinosa, Mónica y Juan Felipe Franco. 2020. *Documento de Políticas Públicas N° 51. La gestión de la calidad del aire en Bogotá*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental. <https://foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/documento-de-politica-publica-n-51-la-gestion-de-la-calidad-del-aire-en-bogota/>

- Fedesarrollo y ProBogotá. 2019. *Informe Bogotá Región. Calidad del aire*. Bogotá: Fedesarrollo. https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/informe_bogota_region_calidad_del_aire_compressed.pdf
- Foa Torres, Jorge. 2015. "Políticas públicas ambientales: perspectivas de análisis". En *Política, territorio y medio ambiente*, coordinado por Enrique Elorza y Gloria Trocello, 149-156. Buenos Aires: Infojus. http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Politica_territorio_medio_ambiente.pdf
- Gaitán, Mauricio, Juliana Cancino y Eduardo Behrentz. 2007. "Análisis del estado de la calidad del aire en Bogotá". *Revista de Ingeniería*, 26: 81-92. <https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/299>
- García Aguirre, Daniela. 2018. *Calidad del aire y políticas públicas en Bogotá: una historia de injusticia ambiental*. Ideas Verdes, n.º 14. Bogotá: Fundación Heinrich Böll. https://co.boell.org/sites/default/files/ideas_verdes_14_web.pdf
- Guevara Luna, Fredy Alejandro. 2018. "Implementación y validación de un modelo CFD para simular la dispersión de material particulado PM_{2.5} al interior de buses de transporte público". Tesis de maestría en Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/69207>
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Traducción de Ana Varela Mateos. Madrid: Ediciones Akal. <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/utl4.pdf>
- Instituto Nacional de Salud (INS). 2019. *INS: 17.549 muertes en Colombia están asociadas a mala calidad del agua, del aire y a la exposición a combustibles pesados*. Boletín de prensa, 17 de enero del 2019. <https://www.ins.gov.co/Comunicaciones/Comunicados%20de%20prensa/Carga%20Ambiental%20en%20Colombia%20Prensa%20INS-%2021%20de%20enero%20de%202019.pdf>
- Leff, Enrique. 2004. *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4937/1/Racionalidad_ambiental.pdf
- Montenegro-Braz, Adriana. 2017. "Apuntes sobre la construcción del concepto de desarrollo en América Latina y su contribución en los procesos de integración en la región". *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos* 33 (62): 31-49. <https://doi.org/10.15359/tdna.33-62.2>
- Montoya-Domínguez, Estefanía y Rosario Rojas-Robles. 2016. "Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental". *Gestión y Ambiente* 19 (2): 302-317. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768/61121>

[214]

- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2018. *Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado*. Boletín de prensa, 2 de mayo del 2018.. <https://www.who.int/es/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>
- Ramos, Yolanda. 2016. “Crisis del concepto gobernanza bajo el modelo neoliberal en América Latina”. *Cuaderno Jurídico y Político* 2 (5): 52-63. <https://doi.org/10.5377/cuadernojurypol.v2i5.11095>
- Secretaría Distrital de Ambiente (SDA). 2010. *Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá (2010-2020)*. Bogotá: Oficina Asesora de Comunicaciones de la Secretaría Distrital de Ambiente. http://201.245.192.252:81/Pagesfiles/Plan_Decenal_Descontaminacion_Bogota.pdf
- Tamayo, M. 1997. “El análisis de las políticas públicas”. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 281-312. Madrid: Alianza Editorial. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/tamayo_analisis_de_polit_publ.tif.pdf
- Thwaites Ray, Mábel y José Castillejo. 2008. “Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 10 (19): 24-45. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28201902.pdf>
- Valcárcel, Marcel. 2006. *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>
- Van Dijk, Teun. 2017. “Análisis crítico del discurso”. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 30: 203-222. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2016.n30-10>

Leyes

- Congreso de la República de Colombia. 31 de mayo de 1994. *Ley 134 de 1994*. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Diario Oficial n.º 41.373.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional n.º 113 del 20 de julio de 1991.

