

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE
ORDENAMIENTO Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS -POMCA -:
La Experiencia del POMCA de los ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo**

DANIELA ARANDA ECHAVARRÍA
DANIELA VIDAL GONZÁLEZ

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI

2020

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE
ORDENAMIENTO Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS -POMCA -:
La Experiencia del POMCA de los ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo**

DANIELA ARANDA ECHAVARRÍA

DANIELA VIDAL GONZÁLEZ

Trabajo de grado para optar por el título de:
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Directora

Mg. LYDA TERESA CÓRDOBA HOYOS

Politóloga

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2020

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a nuestras familias; padres y hermanos, porque siempre nos han inculcado los valores y principios necesarios que hoy nos traen hasta aquí, por su apoyo inigualable en cada etapa de nuestras vidas. A nuestros maestros, que nos motivaron a continuar nuestros estudios superiores y a transformar nuestra realidad social. Gracias a nuestros amigos, que siempre nos han prestado un apoyo incondicional, necesarios en los momentos difíciles de este trabajo. Igualmente, agradecemos a nuestra directora de trabajo de grado, Mg. Lyda Teresa Córdoba, por la dedicación y apoyo que nos ha brindado, por la dirección, el rigor e insistencia ofrecida desde el inicio de esta investigación. Finalmente, queremos extender nuestros más fraternos agradecimientos a todos los actores de la cuenca de los ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo, personas, organizaciones, colectivos e instituciones que nos permitieron conocer, aprender, escribir y analizar esta experiencia tan significativa para el futuro medioambiental de nuestra ciudad. Son muchas las personas que han contribuido al proceso y conclusión de este trabajo, a todas ellas nuestros infinitos agradecimientos.

Contenido

Lista de Siglas	2
Lista de Tablas	3
Lista de Gráficos	3
RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN	5
1. SITUACIÓN PROBLEMA	8
1.1. Antecedentes.....	8
1.2. Justificación	13
1.3. Formulación del Problema.....	14
1.4. Pregunta de Investigación.....	15
1.5. Eje de sistematización	15
2. OBJETIVOS	16
2.1. Objetivo general	16
2.2. Objetivos específicos.....	16
2.3. Objetivo práctico	16
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
3.1. Primer paso: revisión documental.	18
3.2. Segundo paso: Recuperación de la experiencia.....	19
3.3. Tercer paso: Análisis e interpretación de la recuperación de la experiencia.	19
3.4. Cuarto paso: Informe final.....	19
3.5. Quinto paso: Evaluación y socialización de la experiencia.....	20
4. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	21
4.1. Aprendizajes sobre las Cuencas Hidrográficas	21
4.2. Lo público, lo territorial, el ordenamiento y su gestión.....	22
4.3. Regulación sobre las cuencas	26
4.4. La Participación Ciudadana: Una tarea complicada.....	28
4.5. Oportunidades para la Transformación de Conflictos.....	33
4.6. Construcción de conciencia crítica en experiencias	36
5. MARCO CONCEPTUAL.....	38
5.1. Componente Participación.....	38
5.2. Componente de Conflicto	52
5.3. Gestión y planificación	56
5.4. Componente Metodológico: La sistematización de experiencias	61
6. SISTEMATIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA	64
6.1. Marco Contextual: La cuenca Hidrográfica de los ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo	64
6.2. Conformación del proceso POMCA: Un acercamiento al territorio	68
6.3. Participación Activa: reconocimiento y recuperación de lo ciudadano	79
6.4. Crisis: Detonante del conflicto	92

7. INTERPRETACIÓN DE LA EXPERIENCIA:LA PLANIFICACIÓN DE LA CUENCA, MÁS ALLÁ DE LO TÉCNICO AMBIENTAL	100
7.1. Relaciones antagónicas entre las instituciones y las comunidades: Gestión Pública, Planificación y Ordenamiento Territorial	100
7.2. Ordenar el territorio es un asunto de todos: participación ciudadana y actores sociales	103
7.3. Apuesta por el diálogo: Transformación de Conflictos.....	106
BIBLIOGRAFÍA	117

Lista de Siglas

SIGLA	NOMBRE
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
FA	Fondo de Adaptación
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PM	Plan de Manejo
PNGIRH	Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico
POMCA	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
POMCH	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POF	Plan de Ordenación Forestal
PORH	Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PSMV	Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos
SINA	Sistema Nacional Ambiental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ANA	Autoridad Nacional del Agua
LOOT	Ley Orgánica de ordenamiento Territorial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
ONG	Organización no gubernamental
CNA	Consejo Nacional Ambiental
PNC	Plan Nacional de Cuencas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
WSSD	World Summit on Sustainable Development
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
UMATA	Asistencia Técnica Directa Rural
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
DAPM	Departamento Administrativo Planeación Municipal
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MINAMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Lista de Tablas

Tabla 1. Niveles de Participación (Arnstein, 1969).....	46
Tabla 2. Tipos de Actores.....	51
Tabla 3. Estrategia de Participación del Fase Diagnóstico.....	91
Tabla 4. Estrategia de Participación del Fase Prospectiva y Zonificación.....	94
Tabla 5. Estrategia de Participación del Fase de Formulación.....	96
Tabla 6. Prórrogas al contrato del Consorcio Ecoing.....	97
Tabla 7. Lista de Inventarios	97

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Instrumentos para la transformación del conflicto	56
Gráfico 2. Antiguos Cauces del Río de Cali 1996.....	66
Gráfico 3. Etapas de la experiencia sistematizada.....	3
Gráfico 4. Dinámicas de Conflicto	108

Lista de Figuras

Figura 1. Taller Diagnóstico Sede Acueducto Acuabuitrera.....	80
Figura 2. Ruta Veredal Calidad del Agua 2016.....	86
Figura 3. Taller de Prospectiva y Zonificación 2017	94

RESUMEN

Este trabajo de grado presenta los resultados de la sistematización de una experiencia en la que se describe y analiza el proceso de participación ciudadana en la formulación del plan de ordenación de los ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo en el municipio de Santiago de Cali (Colombia). Se realizó con el fin de aportar al mejoramiento de experiencias similares y generar un mayor impacto en los procesos de participación ciudadana para los próximos POMCA del país, como un aporte desde los estudios políticos a la gestión del recurso hídrico. Para ello, se propone un estado de la cuestión, a partir de la cual se identificaron algunos conceptos relevantes en experiencias anteriores de sistematización que trabajan el tema de los recursos hídricos. Posteriormente, se reconstruye el proceso de participación ciudadana en el POMCA a través de la sistematización, se identifican los conceptos relevantes para finalmente hacer el análisis e interpretación de la sistematización.

Palabras clave: Participación ciudadana, transformación de conflictos, cuenca hidrográfica, ordenamiento territorial, gestión pública, POMCA.

ABSTRACT

This degree work presents the results of the systematization of an experience in which the process of citizen participation in the formulation of the management plan for the Lili-Meléndez-Cañaveralejo rivers in the municipality of Santiago de Cali (Colombia) is described and analyzed. It was carried out in order to contribute to the improvement of similar experiences and generate a greater impact on the processes of citizen participation for the next POMCA of the country, as a contribution from Political Studies to the management of water resources. For this, a state of the question is proposed, from which some relevant concepts were identified in previous systematization experiences that work on the issue of water resources. Subsequently, the process of citizen participation in the POMCA is reconstructed through systematization, the relevant concepts are identified to finally make the analysis and interpretation of the systematization

Keywords: *Citizen participation, conflict transformation, watershed, territorial planning, public management, POMCA.*

INTRODUCCIÓN

La ordenación de cuencas en Colombia es un tema de reciente discusión; en principio, porque se carecía de una política nacional que refiriera la obligatoriedad de las cuencas por tener este tipo de ordenamiento. Sin embargo, en el año 2014 se crea la guía técnica para la formulación de Planes de Ordenación de Cuencas Hidrográficas (POMCA) anteriormente denominados Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH). La guía de elaboración del POMCA establece que todas las cuencas hidrográficas con poblaciones mayores a 50 mil habitantes con índices de escasez de agua entre medio o bajo deben estar ordenadas e incorporar dos elementos: la participación y el componente de gestión del riesgo, elementos excluidos en la primera propuesta de ordenación. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014) el POMCA es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del adecuado uso de los recursos naturales y, por tanto, el manejo integral de la cuenca.

En este trabajo de investigación se realiza un ejercicio de sistematización de una experiencia que permitirá describir y analizar el proceso de participación Ciudadana en la formulación del plan de ordenación de los ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo, dado que la participación resulta central e intencional. A pesar de la multiplicidad de conceptos que existen sobre la participación ciudadana se considera que la participación es un ejercicio de corresponsabilidad de los actores implicados y todos los sujetos en redes asumen funciones activas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de lo planificado, esto implica un interés individual, social e institucional constante (Vivanco, 2013, pág. 2).

La pregunta problema se centra en la delimitación de la participación en el proceso de gestión de cuencas hidrográficas - POMCA y aquello que conlleva todo proceso de participación ciudadana (ordenamiento territorial, gestión pública, transformación de conflictos) que facilita la comprensión para futuros procesos; así, la pregunta se organiza en: ¿Cómo se incorporó la participación ciudadana en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas de los ríos Lili – Meléndez - Cañaveralejo de la ciudad de Cali durante el periodo 2014-2018?

Atendiendo a estos elementos, este documento está estructurado en siete capítulos distribuidos así: el primer capítulo describe la situación problema y que constituye el objeto de estudio de este trabajo. El segundo plantea los objetivos académicos y prácticos; el tercero aborda los aspectos metodológicos. El cuarto capítulo corresponde al estado de la cuestión y en él se abordará los principales aspectos identificados a partir de la revisión de literatura académica que describen experiencias a nivel internacional y nacional. Este estado de la cuestión además es importante porque al recoger las distintas líneas de investigación y experiencias sustentará la importancia de que en procesos de gestión de recursos hídricos se piensen no solamente bajo una visión técnica y estadocéntrica, sino que cada proceso busque una visión más holística, dialéctica y transformadora.

Dicha revisión se hizo con la intención de identificar teorías, metodologías y enfoques conceptuales que aportarían a dichos componentes en este ejercicio académico y que se presenta en el quinto capítulo. Al respecto, en el marco conceptual se mencionan los autores y las autoras más relevantes y que contribuyen a los objetivos propuestos; así, se toma en cuenta conceptos que se identificaron en el estado de la cuestión, como: democracia, participación ciudadana, actores sociales, transformación de conflictos, cuenca hidrográfica, gestión pública y ordenamiento territorial y finalmente, sistematización.

Adicionalmente, a la pregunta formulada se responde haciendo una descripción del proceso del POMCA de los ríos Lilí-Meléndez- Cañaveralejo, y acorde con esto se hará uso de la metodología de sistematización de experiencia que permite una mirada crítica y retrospectiva sobre la experiencia, ya que como menciona Oscar Jara (2018) este proceso es reflexivo y de interpretación crítica que reconstruye saberes, aprendizajes y los ordena para compartirlos.

Considerando lo dicho, los capítulos seis y siete de este trabajo presentan la sistematización de la experiencia en dos momentos: en el sexto, se propone el primer momento, correspondiente a la reconstrucción de la experiencia que, de manera ordenada, se estructuró en tres etapas - Conformación del proceso POMCA: Un acercamiento al territorio, Participación Activa: reconocimiento y recuperación de lo ciudadano y Crisis: Detonante del conflicto-, estas etapas describirán el proceso que se llevó a cabo con el POMCA y nos permitirá identificar algunas dinámicas complejas y de conflicto que se dieron.

El documento finaliza con el capítulo siete, que corresponde a la interpretación de la experiencia, pues comprendiendo la complejidad de la participación y los conflictos que se suscitaron, existen diferentes perspectivas de análisis y a partir del marco conceptual se identifican los niveles de participación y las dinámicas de conflicto presentes durante la formulación del POMCA.

Todo esto abre un debate sobre los nuevos interrogantes y las nuevas visiones respecto al manejo de la gestión de los recursos hídricos y la participación, ya que es necesario trabajar en una articulación institucional con los actores para una gestión integral de las cuencas, ya que son las comunidades, actores y su participación los que conocen la realidad de las cuencas, y logran la identificación de los obstáculos y dificultades, la medición de los costos y beneficios para los procesos, y si se toma en cuenta a los actores, la formulación será eficaz, sustentable, equitativo y de aplicabilidad. Entonces, se pretende al cconstruir este documento, ser una referencia a estudiantes y profesionales del área de la ciencia política que tengan interés en procesos de participación ciudadana en relación con la ordenación ambiental de sus territorios.

1. SITUACIÓN PROBLEMA

1.1. Antecedentes

El origen de la ordenación de las cuencas hidrográficas se da gracias a la rehabilitación de los Alpes a partir del último cuarto del siglo XIX donde usaron técnicas para la rehabilitación de tierra y la corrección de torrentes; también se suma el movimiento conservacionista en los Estados Unidos, que en 1930 se concentró en el manejo de la vegetación y en métodos para la conservación del suelo y el agua. Ambos procedimientos fueron aplicados en cuencas hidrográficas que no tenían actividad o contacto humano, su objetivo se centró en los fenómenos físicos. Estos avances en la ordenación de cuencas hidrográficas se centraron exclusivamente en Europa y los Estados Unidos (Dembner, 1991).

Después, con la segunda guerra mundial el interés se traslada a los países en desarrollo donde se comenzaron a organizar actividades de planificación y ordenación de cuencas hidrográficas, debido a las obras de construcción que estaban destinadas al aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Pero, al tomar el modelo europeo y americano éste no logró resolver la problemática en el ordenamiento de sus países, debido a que en estas cuencas hidrográficas si había una densidad poblacional, por lo que la mayor parte de los habitantes de esas cuencas apenas lograron sobrevivir, dada la escasez de los medios. En este sentido, la ordenación de cuencas hidrográficas en países en desarrollo se centró en la interrelación del ser humano, su participación y el territorio, haciendo hincapié en que “ningún esfuerzo logrará los resultados deseados a menos que cuente con la participación de la población local” (Dembner, 1991).

Ahora bien, para el desarrollo del presente trabajo se presentará una revisión de antecedentes internacionales, dentro de los cuales se destacan casos como el de Tailandia, México y Perú y en el caso de Colombia, la experiencia de la Cuenca del río Cali. También, se dará un recorrido normativo como antecedente a lo que hoy se conoce como POMCA.

Como antecedentes internacionales se señala la experiencia de la cuenca hidrográfica de Phu Wiang en Tailandia, que se convierte en uno de los primeros intentos en este país por la

planificación y ordenamiento de recursos hídricos; en este lugar factores como la delimitación y complejidad del territorio, junto con el asentamiento de las comunidades son claves para este trabajo; en primer lugar, la cuenca cuenta con un volcán y empinadas de montañas, por lo que la única entrada que se tiene es la del río que pasa entre las rocas, este lugar por su geología queda aislada del mundo exterior, pero debido al crecimiento poblacional aparecen aldeas y cultivos de arrozales, esto ocasionó la tala de bosques, la deforestación, cultivos y asentamientos ilegales.

A raíz de esta situación el Gobierno de Tailandia solicitó la ayuda de la FAO que en colaboración con la organizaron un plan para el desarrollo (PNUD) en el año 1982 y es en el año 1985 donde se comienza la ejecución del proyecto. Los objetivos se centraban en la conservación y mejora de los recursos forestales, y el desarrollo socioeconómico de la población, diversificando su economía. Lastimosamente, existía una total desconexión entre las necesidades del Gobierno y las comunidades de la cuenca que la experiencia no logró tener la eficacia que se pensaba; por un lado, las comunidades solicitaban atención a sus necesidades básicas, pero la autoridad directa, el departamento forestal se enfocaba en la situación de la degradación del bosque causada por los cultivos y las personas que se asentaron alrededor de la cuenca. La relación que suscitó este proyecto entre las comunidades y el Gobierno fue difícil, y como afirma Van Ginneken & Thongmee, (1991) “en sus relaciones con los aldeanos no dominaba ni mucho menos, la confianza y la franqueza”, por lo que optó por un mediador, en este caso la Universidad de Khon Kaen.

La Universidad se centró en poder articular y escuchar las necesidades de las comunidades a través de encuestas donde preguntaban cuál era la percepción que tenían sobre los cultivos y el valor que daban al bosque y la cuenca como recurso natural; finalmente, las comunidades se comprometieron a participar en la protección del bosque, conformando un equipo llamado *agentes voluntarios de enlace*, cuyo objetivo era relacionar el proyecto y la población local. También, la participación de otros actores como los monjes budistas fue clave, ya que prestaron sus monasterios para discutir sobre la cuenca, y enseñar principios budistas como respeto por la naturaleza, disciplina, ayuda mutua y confianza en sí mismo para concientizar a la población, y en especial a los jóvenes, de su rol en la cuenca.

Finalmente, de esta experiencia como menciona Van Ginneken & Thongmee, (1991) las aspiraciones inmediatas de la población son tan importantes como las del Gobierno y ambas partes tienen mucho que aprender, por tanto, la participación popular para asegurar el éxito de cualquier proceso de ordenación de recursos hídricos.

El siguiente caso es el de la Microcuenca El Cangrejo (municipio de Autlán de Navarro, Jalisco) donde los problemas ambientales eran evidentes, se presentaba una erosión ligera y alta, una pérdida de cobertura vegetal, y sumado a ello, la marginación de la zona obstaculizaba la obtención de servicios básicos. Estas situaciones generaron la contaminación del agua, inundaciones, obligando a la comunidad a organizarse en ejidos que controlaban y administraban el agua, debido a la gran ausencia estatal y la falta de toma de decisiones con respecto a la problemática, el rol de las comunidades fue vital para la administración de la cuenca; en este caso, su organización fue autogestiva, organizaron comités y reuniones para el manejo integral de la microcuenca, logrando acuerdos sociales informales, además, actuaron con recursos propios, contando con suficiente poder para incluso, promover movilizaciones sociales. (Guerrero de León, y otros, 2010)

La experiencia de la Cuenca del Río Piura en Perú fue similar, en este caso la degradación de las cuencas hidrográficas se había convertido en un problema ambiental con grandes repercusiones negativas para el sistema socioeconómico y cultural de la región. A raíz de esto, se gestaron procesos de planificación de desarrollo con enfoque territorial, apoyándose en la generación de instrumentos y estrategias innovadores, asimismo implementaron proyectos y promovieron políticas para una gestión integrada de cuencas hidrográficas.

De este proceso se destaca la importancia de “la participación de los actores en la toma de decisiones con respecto al manejo sostenible de los recursos naturales de su ámbito” (Gobierno Regional de Piura – ANA, 2009), ya que gracias a la participación de la ciudadanía se evitaron mayores conflictos sobre el uso de los recursos naturales y su aporte logró un desarrollo sostenible del territorio inmediato.

En suma, la planificación de cuencas hidrográficas como una herramienta para el uso y protección de los recursos naturales ha tenido una trayectoria importante y necesaria para un desarrollo integral de las cuencas, entendiendo que este tipo de unidades espaciales de

planificación facilita el control en cuanto a la oferta, demanda, uso, consumo y erosión de los recursos naturales; ambas experiencias finalmente denotan la importancia de la planificación integral de las cuencas hidrográficas y la necesidad de articularla con la participación ciudadana, quien conoce de cerca las problemáticas que la pueden rodear.

Asimismo, en la experiencia de orden regional está la de la Cuenca del Río Cali, caso POMCH, en primer lugar, esta cuenca tiene un papel estratégico para la región, y para su delimitación se necesitaron de proyectos acompañados con la población aledaña a estas zonas. De esta experiencia se resaltan las recomendaciones que entregó la CVC (2011), enfatizando en la importancia del diseño y la aplicación de una estrategia interinstitucional y participativa. Ahora bien, en cuanto al desarrollo normativo de los POMCA y el manejo de las cuencas hidrográficas en Colombia ésta ha pasado una serie de etapas que van de la mano con dinámicas de conflicto por el territorio y conflictos sociales.

Durante la década de los 50 del siglo XX las cuencas hidrográficas se pensaron como unidades espaciales importantes para la gestión integrada de los recursos hídricos, la regulación de caudales, control de calidad de agua y degradación de suelos por la erosión, por tanto, los programas estaban dirigidos a la reforestación artificial, y los estudios de cuencas no obedecían a una metodología específica, sino que cada sector estatal de forma particular veía en la cuenca una utilidad diferente, así, se tenía una visión fragmentada de la misma. Por ejemplo, los estudios referentes a la protección solo se referían al tratamiento o repoblación forestal, debido a esto nace los primeros planes denominados Planes de Manejo Forestal de Cuencas Hidrográficas (Buitrago, 2006).

Para la década de los 70 aparece el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual dedica un capítulo especial a las cuencas hidrográficas dentro de las áreas de manejo especial. Y se suma, el aprovechamiento de la cuenca a través del fortalecimiento de las instituciones del Estado, creando institutos descentralizados como las Corporaciones Autónomas y mecanismos para propiciar una mayor participación, apareciendo en los años 1970 y 1980 las primeras asociaciones de cuencas, juntas campesinas y redes para el intercambio de experiencias en cuencas. (Jiménez, 2006).

Para la década de los noventa se incorpora el tema de abastecimiento en cantidad, calidad y

regularidad de agua a las poblaciones pequeñas, para acercar y comprometer a las comunidades en la gestión y asegurar la apropiación de los pobladores de una región en cuanto a sus recursos naturales y en especial el agua (Buitrago, 2006).

Posterior a ello, se reglamenta la creación del Ministerio del Medio Ambiente mediante la Ley 99 de 1993, donde se tratan temas relacionados con la protección de zonas de paramo, sub- paramos, nacimientos de agua y zona de recarga de acuíferos, entre otros.

Cabe señalar que, aunque no hace referencia a objetivos específicos para la gestión integral del recurso hídrico, plantea la obligatoriedad del Ministerio de Medio Ambiente de dirigir y coordinar procesos de planificación de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Buitrago, 2006).

Todo lo anterior conlleva a la expedición del Decreto 1729 del 2002 sobre la ordenación de cuencas en cumplimiento con el art. 5 de la ley 99 de 1993, posteriormente dando origen a los POMCH. Hacia finales del año 2009 y principios del 2010 surge la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico como resultado de la culminación de una serie de iniciativas por parte del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, para establecer directrices unificadas sobre el manejo agua en el país, que permitan hacer uso eficiente del recurso hídrico (Ministerio de Ambiente, 2010)

En conformidad con la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), se estableció que las autoridades ambientales tienen la obligación de elaborar el plan de gestión ambiental regional (PGAR), el plan de acción (anteriormente plan de acción trienal PAT), los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), planes de ordenamiento del recurso hídrico (PORH), el plan de ordenación forestal (POF), así como, planes de manejo (PM) de los ecosistemas más importantes de cada jurisdicción (humedales, páramos, manglares, entre otros); cada uno de los planes se deben asesorar y concertar con los planes de ordenamiento territorial (POT) y los planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV). Por tanto, la articulación de éstos supondría una adecuada gestión de las cuencas en el país (Ministerio de Ambiente, 2010)

Hacia finales del año 2012 se expide el decreto 1640 del 2012 por medio del cual se reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas y

acuíferos, pero solo en el año 2014 se expide la Guía Técnica de Elaboración del POMCA, esta guía técnica define que para realizarse el proceso de ordenación y manejo de cuencas se necesita de la participación de los actores representativos y aquellos que influyen directa e indirectamente, y, determina 6 fases para este proceso donde debe estar incluida la participación:

- Fase de Aprestamiento.
- Fase de Diagnóstico.
- Fase de prospectiva y zonificación ambiental.
- Fase de formulación.
- Aprobación del POMCA.
- Fase de ejecución

1.2. Justificación

Actualmente hay treinta y dos (32) POMCA que están en proceso de formulación y Veintiocho (28) que están en proceso de actualización, para un total de sesenta (60) POMCA priorizados a nivel nacional, de acuerdo con los estudios realizados por el IDEAM e IGAC debido a las consecuencias presentadas en la ola invernal del año 2010-2011.

Una de las 60 cuencas priorizados fue la cuenca de los ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo, ubicada en la ciudad de Cali, en donde la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) declaró en ordenación mediante la Resolución 0520-0475 de 2014. En esta medida, el presente trabajo propone la sistematización de una experiencia significativa en la ordenación de cuencas hidrográficas, que permita evidenciar una perspectiva de aprendizaje del proceso de participación Ciudadana en la formulación del plan de ordenación de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo con el fin de que posibilite mejorar experiencias similares y generar un mayor impacto en los procesos de participación ciudadana de los próximos POMCA en el país.

Los diferentes aportes realizados a la planificación de las cuencas hidrográficas en el país han sido muy diversos, pero se señalan que las principales contribuciones devienen de las áreas del conocimiento de las ingenierías y las áreas humanas como la geografía. Desde esta última, se ha planteado la importancia de vincular a quienes habitan en las áreas de influencia

de la cuenca ya que son los principales afectados en lo que se refiere a su oferta, demanda, cantidad y calidad. Es por ello, que considerando los grandes avances que resultan de la interdisciplinariedad en la investigación social, el campo de los estudios políticos es pertinente en cuanto a que fortalece el ejercicio del involucramiento de la ciudadanía en la participación de un asunto de interés público como lo es el agua y sus recursos naturales como estrategia para el desarrollo ambiental nacional y local.

La sistematización de la experiencia en cuanto a la participación ciudadana en la formulación del POMCA de los Ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo permite entonces un acercamiento teórico-práctico al análisis del entorno sociopolítico con una mirada Interdisciplinaria sobre las dinámicas políticas, participación ciudadana y las políticas públicas en la realidad local de la ciudad de Cali.

1.3. Formulación del Problema

Hacia finales del año 2012 se expide el decreto 1640 del 2012 por medio del cual se reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas y acuíferos, y hacia el año 2014 se expide la Guía Técnica de Elaboración del POMCA, esta guía técnica define que para realizarse el proceso de ordenación y manejo de cuencas se necesita de la participación de los actores representativos y aquellos que influyen directa e indirectamente.

A través de la Resolución 0100 No. 0520-57318 del 2014 se declara en ordenación el POMCA para la cuenca hidrográfica de los ríos Lili- Meléndez- Cañaveralejo, desde ahí inicia un proceso social, político y ambiental para las comunidades asentadas en la cuenca y los demás actores que tienen algún tipo de interacción con ésta. Durante el proceso de formulación del POMCA, se presentaron diversos hechos problemáticos, propios de un proceso de ordenación de un territorio, que, para este caso, era nuevo para las comunidades de la cuenca de los ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo, debido a que esta cuenca no había sido ordenada anteriormente, y en el municipio en donde se encuentra solo se había ordenado la cuenca del río Cali, cuenca que simultáneamente a ésta estaba en proceso de actualización del antiguo plan de ordenamiento conocido por sus ciclos POMCH.

1.4. Pregunta de Investigación

¿Cómo se incorporó la participación ciudadana en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas de los ríos Lili – Meléndez - Cañaveralejo de la ciudad de Cali durante el periodo 2014-2018?

1.5. Eje de sistematización

El eje central de esta sistematización es el proceso de participación ciudadana en el marco de la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez- Cañaveralejo en el municipio de Santiago de Cali en el departamento del Valle del Cauca, formulado por el Consorcio Ecoing ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo.

Teniendo como ejes de apoyo:

- Descripción del proceso de formulación del POMCA
- Niveles de participación durante la formulación del POMCA
- Dinámicas de conflictos presentes durante el proceso de formulación POMCA

La hipótesis que se plantea en esta investigación refiere que la participación ciudadana durante la formulación del POMCA de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo de Cali tuvo un nivel de participación que de acuerdo a la escala de Arnstein, no propició un desarrollo acertado del POMCA, generando poco empoderamiento en la comunidad, desarticulación entre los actores, falta de diálogo y estrategias mínimas para la transformación de conflictos, por tanto, requiere ajustes metodológicos para lograr una participación ciudadana más efectiva.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general

Analizar el proceso de participación ciudadana a partir de la experiencia de la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo.

2.2. Objetivos específicos

Describir el proceso de formulación del Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo

Identificar los niveles de participación durante formulación del Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo

Analizar las dinámicas de conflictos presentes durante la formulación de Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo

2.3. Objetivo práctico

Construir un documento estructurado que permita la posterior referencia a estudiantes y profesionales del área de la ciencia política sobre procesos de participación ciudadana en ordenación ambiental de sus territorios.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En la investigación social la idea de estudiar los fenómenos sociopolíticos a partir de la confrontación de ideas termina en la construcción de conocimiento, teorías, hipótesis, mediante exámenes empíricos analizables y/o comprobables; por ello los enfoques resultan vitales para determinar la respuesta a dichos fenómenos y orientar el objeto de estudio. Duque (2012) afirma que a través de la investigación social se pretenden esclarecer algunas relaciones conceptuales que den cuenta de la realidad, se trata de un proceso de abstracción, que expresa la construcción de alguna parcela de la realidad, seleccionada, demarcada y definida conceptual y teóricamente.

En razón a lo anterior, desde las ciencias sociales a la investigación social se le atribuye un carácter multi-paradigmático, esto implica que el conocimiento desde las ciencias sociales no solamente se fundamenta en un paradigma predilecto, sino que se ésta pretende esclarecer la realidad a partir de múltiples enfoques. Según Jara (2018) como los fenómenos son históricos, cambiantes y contradictorios, se necesita de nuevos marcos para comprender los procesos sociopolíticos de nuestro tiempo, reafirmando lo anterior.

El presente documento se enmarca metodológicamente dentro de una sistematización de experiencias, que tiene como propósito “ser un proceso de reflexión e interpretación crítica sobre la práctica y desde la práctica, que se realiza con base en la reconstrucción y ordenamientos de los factores objetivos y subjetivos que han intervenido en esa experiencia, para extraer aprendizajes y compartirla” (Expósito & González, 2017, pág. 10)

La sistematización de experiencias ha tenido un valor importante dentro de la disciplina del trabajo social, en donde reconoce la intervención como un escenario o lugar de transformación, que conlleva a la realización de acciones que mejoran la calidad de vida de comunidades. En esta ocasión se utilizó las diversas experiencias de sistematización tanto teóricas como prácticas para profundizar en la disciplina de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos específicamente en lo que concierne a la participación ciudadana en procesos ambientales de ordenación del territorio (Gil & Pareja, 2009).

La estrategia metodológica del presente trabajo de investigación está basada en el enfoque cualitativo, el cual tiene como punto de partida el enfoque deconstructivo, en el cual se busca analizar los procesos de participación ciudadana durante la formulación del plan de ordenación de cuencas de los ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo. Ghiso (1998) plantea que desde este enfoque se puede entender la sistematización como una intervención que permite entrar en la voz, en la autoconciencia de lo institucional, en los imaginarios y en aquellos campos donde existen formas institucionalizadas de ejercicio del poder.

La sistematización de esta experiencia es de carácter retrospectivo, por tanto se intenta reconstruir el desarrollo del proceso después de finalizado el tiempo de la práctica, así mismo, es agenciada, puesto que en el transcurso del proceso de práctica se identificó la potencialidad que tiene contar la experiencia, aprender de ella y escribir desde el área específica de Estudios Políticos y resolución de Conflictos en la temática de participación ciudadana en procesos de ordenación ambiental, por ende como estudiantes del pregrado, siendo agentes externos, se toma la decisión de sistematizar el proceso vivido.

Ahora bien, la metodología de esta sistematización se sustenta teóricamente en gran parte por el planteamiento realizado por Oscar Jara, quien propone un modelo en el que se estructuran cinco pasos pertinentes para realizar una sistematización: revisión documental, recuperación de la experiencia, análisis e interpretación de la recuperación de la experiencia, informe final y evaluación y socialización de la experiencia:

3.1. Primer paso: revisión documental.

En este paso se revisó, organizó y se analizó la literatura académica en torno al tema de estudio, a partir del cual se elaboró un estado de la cuestión que se presenta en el numeral 4 de este documento, a fin de definir unos referentes conceptuales susceptibles de operacionalizar e interpretar en el ejercicio de sistematización. Con respecto al caso de estudio, se seleccionó la información de la experiencia, la cual se encontraba consignada en los documentos institucionales del POMCA, como: actas de talleres y reuniones, árboles de problemas, informes del consorcio a la CVC, entrevistas, observación participante, sondeos

de participación ciudadana. En este paso se utilizó la carpeta documental^{1F}¹, matriz de reconstrucción histórica del proceso (véase tabla 7) y algunas fichas documentales. A partir de esta revisión documental evidenciamos la necesidad de implementar las entrevistas a profundidad para complementar y suplir la información faltante para realizar la sistematización. Este primer paso significó un proceso de condensación de la información de manera organizada.

3.2. Segundo paso: Recuperación de la experiencia.

Después de la revisión documental, se procedió a realizar el proceso descriptivo de la sistematización, en donde a partir de la información obtenida en la fase anterior se construyó de manera organizada la experiencia. Para el desarrollo de las entrevistas a profundidad se utilizó una guía o formato en el cual estaban consignados los ejes de apoyo planteados y las posibles preguntas a desarrollar.

3.3. Tercer paso: Análisis e interpretación de la recuperación de la experiencia.

Este paso es el eje fundamental del proceso de sistematización puesto que correspondió al momento en que se respondió a interrogantes de la experiencia a la luz del marco conceptual adoptado, que busca generar la interpretación y comprensión de la experiencia sistematizada.

3.4. Cuarto paso: Informe final.

Se presenta el informe final del proceso de sistematización al consejo de cuenca actual de POMCA, y actores que participaron durante el proceso de formulación de POMCA ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo. Este paso con el fin de dar a conocer a éstos sobre la información recolectada durante el proceso de sistematización y el análisis mismo de la experiencia.

¹ Carpeta documental: consiste en un legajador o archivador en que se almacenan los productos de la experiencia que pueden ser útiles en la sistematización: actas de reuniones, plegables, videos, fotografías, mapas, artículos de prensa, resultados de concurso Etc. CARVAJAL, Op cit., 2006. p. 120.

3.5. Quinto paso: Evaluación y socialización de la experiencia.

Se busca retroalimentar el informe final entregado y hacer los ajustes necesarios de la misma, a partir de lo realizado en el paso anterior. Igualmente, este paso busca fortalecer las diferentes prácticas de participación de los involucrados en el proceso de ordenación de la cuenca.

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Si bien la presente monografía se aborda desde la sistematización de una experiencia, dada la particularidad, pero también la novedad del tema elegido, especialmente en Colombia, se precisó de una revisión de la literatura en relación con temas como la gestión de cuencas hidrográficas, la participación ciudadana en la gestión del agua y planes de ordenamiento, a fin de identificar referentes teóricos, metodológicos y conceptuales que sirvieran de guía para el desarrollo de la misma y determinar así, el avance del municipio de Santiago de Cali en esta materia.

Al respecto, se encontraron diversos casos locales, nacionales e internacionales de sistematización de experiencias en relación con nuestro objeto de investigación y se describen algunas de las más significativas, por cuanto aportaron al marco metodológico y conceptual de este trabajo, así como a la identificación y concreción del fenómeno estudiado. Los conceptos que prevalecieron en la búsqueda y que serán sobre los que girará el presente estudio en sus diferentes apartados como estado de la cuestión, marcos de referencia y la sistematización misma son los siguientes: Cuenca hidrográfica, gestión pública y ordenamiento territorial, normatividad, participación ciudadana, transformación de conflictos y sistematización de experiencias.

4.1. Aprendizajes sobre las Cuencas Hidrográficas

En los trabajos investigativos relacionados con la cuenca hidrográfica se destacan distintas perspectivas y enfoques técnicos, pero de manera general, se coincide en que ésta es la unidad territorial más adecuada y la base para la gestión integrada de los recursos hídricos y ambientales, en especial del agua (Dourojeanni, Jouravlev, & Chávez, 2002).

Al respecto, Ovalles, Méndez y Ramírez (2008) agregan que la cuenca hidrográfica tiene un carácter político muy marcado, que dan lugar a relaciones de poder complejas.

En cuanto a la postura técnica, Aguilar, Hernández y Leonel (2010) conciben la cuenca hidrográfica como un espacio geográfico delimitado por una divisoria de aguas o parteaguas, de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, llega a desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o

directamente en el mar (Aguilar , Hernández, & Leonel, 2010, pág. 272); este concepto de cuenca ha sido utilizado a nivel mundial e incorporado a normativas.

En esta misma dirección se encuentra la postura de la CEPAL (2002), que establece a la cuenca como el área determinada por la salida única que tiene para su escurrimiento, siendo la unidad territorial más adecuada -pero no necesariamente aceptada-, para la gestión integrada del recurso hídrico. Por tener este carácter territorial y político, la cuenca hidrográfica debe ser objeto de planificación para el aprovechamiento y protección. Guerrero et al. (2010) contribuye argumentando que más que un espacio de aprovechamiento y protección es un sistema de delimitación natural que permite una planificación no sólo del recurso natural sino también una planificación con enfoque de desarrollo integral territorial.

Las experiencias de trabajos a nivel gubernamental sobre el tema de cuencas hidrográficas advierten sobre la necesidad de reconocer que no existe una visión monodisciplinar y técnica, sino que debe buscarse una visión interdisciplinar de las cuencas, entendiéndolas como un sistema socio-ambiental, ya que ésta contiene un sistema complejo con relaciones dinámicas (Gobierno Regional de Piura – ANA, 2009). Un ejemplo que defiende los referentes interdisciplinarios es la experiencia de la gestión de cuenca hidrográfica del río Valles en México (Aguilar , Hernández, & Leonel, 2010); con esta experiencia se caracterizan y valoran los fenómenos de tipo social, económico, cultural y político, y destacan la apropiación social de los recursos naturales en los procesos sociales de desarrollo. En ese sentido, la cuenca se concibe como un ámbito de confrontación de intereses, normas, regulaciones y jurisdicciones, por lo que se necesita de un enfoque de cuencas alternativo, donde se signifique comprender los usos y funciones del agua, orientándose hacia una visión más holística y comprensiva del territorio.

4.2. Lo público, lo territorial, el ordenamiento y su gestión

Los estudios de la gestión pública y el ordenamiento territorial pasan desde la gestión integral del recurso hídrico, hasta la gestión descentralizada y la cogestión adaptativa o incluso se aborda desde la gobernanza en sus diferentes tipos: participativa, co-gobernanza, global, local, regional, multinivel, colaborativa, tipo *mobius web*, entre otros. (Córdoba & Arias,

2019). Sin embargo, Ovalles, Méndez y Ramírez (2008) determinan que para la ordenación de cuencas hidrográficas se necesita de una gestión integrada por su representación geopolítica, por lo cual resaltan cuatro momentos claves para el logro de dichos objetivos en las experiencias de planificación y ordenamiento:

- Formulación del plan
- Aprobación y promulgación: instrumentos y mecanismos.
- Ejecución del plan: acciones y decisiones.
- Seguimiento y ajustes de la instrumentación del plan.

En Colombia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2019) al tener una visión más institucional, interpreta que para el ordenamiento de la cuenca se necesita de una acción conjunta entre el Estado y los actores sociales, articulándose con la gestión territorial, las políticas ambientales y los planes sectoriales que se relacionen con el medio ambiente.

En atención a ello, se hará mención a algunas experiencias del contexto internacional que aportarán al tema y que pasan por Holanda, Chile, Centroamérica, entre otros.

El primer caso es Holanda, donde la gestión de los recursos hídricos es muy eficiente, ya que este país es pionero en innovar e implementar programas de planificación estratégica para el desarrollo integral del agua y recursos hídricos, logrando soluciones inteligentes y sostenibles para la gestión del agua. En el año 2014, la gobernanza del agua holandesa recibió una calificación de 8,5 (sobre 10) por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y como dice su informe, es gracias a la planeación estratégica, la gobernanza, el financiamiento y una democracia descentralizada que se ha logrado una sólida base para dicha gestión y su éxito. (Embaja de Holanda en Chile, 2018).

También en Chile con el Plan de Ordenamiento se afirma que la gestión pública va más allá de la aplicación legislativa y la coordinación de objetivos, es decir, amplía la visión institucionalista o como lo llaman arreglos instituciones (reglas, leyes, regulaciones, cultura y organizaciones) para dar lugar a una mirada interdisciplinaria para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, aunque finalmente responsabilizan al Estado del

logro de ésta; mencionan algunas soluciones que se logran a partir de la elaboración de planes de gestión, estimación de disponibilidad, evaluación de proyectos y aprobación de obras hidráulicas, calidad del agua y caudales ecológicos, catastro actualizado de usos - usuarios, y que el Estado asuma la responsabilidad de ejercer dichas funciones de gestión a través de la Dirección General de Agua (DGA).

Faustino, Jiménez y Campos (2008) a partir de la sistematización de experiencias en diversas regiones, específicamente con el programa FOCUENCAS en Centroamérica, resaltan los beneficios que ha traído la adaptación de la cogestión adaptativa, ya que al ser una gestión de empoderamiento local y que tienen como base la participación y la toma de decisiones de los actores locales, junto con las instituciones y gobiernos, desarrolla procesos participativos basados en la acción-investigación. Este modelo de ordenación tiene una visión antropocéntrica que se refiere al ser humano como centro y ecosistémica que busca los beneficios que los seres humanos pueden obtener de los ecosistemas, no en términos materialistas ni utilitarios, sino en la relación horizontal y holística que se deriva de ambas visiones.

Por otra parte, González (2006) expone un proceso muy rico en experiencias y aprendizajes con ocho comunidades rurales de la Microcuenca del río LaTrinidad-Estelí, destacando que por medio de la organización comunitaria se lograron soluciones a las problemáticas ambientales con una incidencia más activa y con más fuerza en los actores involucrados. Lo han llamado ‘proceso de planificación ambiental participativa’, y para que sea más efectivo, sugieren tener un diagnóstico preparado por los actores sociales locales. La planificación ambiental participativa entiende también que en todo proceso de toma de decisiones e incidencia existen conflictos, por ello es necesario que se promuevan estrategias de resolución de conflictos.

En el Plan Regional de Ordenamiento de la CEPAL en Chile, los procesos hídricos y su ordenación se orientaron a partir de ciclos de análisis- debates y consensos que llevaron a la toma de decisiones entre diversos actores que influyeron directamente sobre la cuenca; Gutiérrez y Sánchez (2013) entienden que este proceso en Chile no es solamente un proceso

político, sino también social, temporal y estratégico, que necesita de actores formados para una planeación y ordenamiento territorial.

También en Latinoamérica, está el caso de la cuenca del Santa (región de Ancash) en Perú, donde el ordenamiento territorial ha sido criticado y problematizado puesto que no se cuenta con instrumentos adecuados de planificación, y las comunidades al estar inmersos en esta situación recurrieron a un planeamiento estratégico participativo² que buscaba ser una herramienta que permitiera a las organizaciones tener una plataforma de base compartida, con una visión clara sobre las acciones a tomar, los consensos, compromisos y la priorización a través de un plan operativo. Esto logró reorganizar a los actores y fortalecer el desarrollo de la cuenca y su plan de ordenamiento. (Chacón, 2009).

En cuanto casos de referencia en el contexto nacional sobre ordenamiento territorial, se encuentra que Colombia se rige por la ley 1454 de 2011, cuyo objetivo es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (Gutierrez & Sánchez, 2013). Sin embargo, se ha dado un debate alrededor de ésta, argumentando que la LOOT ya no logra dar respuesta a las problemáticas recientes, por lo que se requiere de un proyecto para su transformación, buscando que el nuevo contenga dinámicas más participativas.

Almeida (2012) a partir de la experiencia con la POMCH en el río Pamplonita de Norte de Santander también considera que la Ley 1454 de 2011 debe ser más participativa, más abierta al debate y la comunicación, y se deben buscar otras lógicas de estructuración del territorio para superar el carácter político administrativo, y así enfocarlo en relaciones sociales reales sostenidas en un pensamiento endógeno, pues esta es la única manera de que exista una articulación de los actores sociales en la gestión del territorio. Igualmente, Almeida (2012) propone un análisis de las metodologías de ordenamiento del territorio en perspectiva social

² Como menciona el profesor Mario Krieger (2012), la Planificación Estratégica Participativa no es un fin en sí misma, sino que es un medio donde se alcanza la visión de éxito de la organización. Además, es un proceso continuo y dinámico que necesita un esfuerzo constante y sistemático para obtener información, elaborar alternativas y establecer prioridades de acción para alcanzar los objetivos.

con miras a asumir una visión regional, e invita a reevaluar el sentido de la LOOT y la política pública que tenga un enfoque de derechos humanos y una planeación territorial participativa que permita la toma de decisiones amplia, con participación de actores, tiempos más prolongados para su planificación y que integre la gestión de conflictos.

Esta aproximación a experiencias que anteceden este trabajo, permiten confirmar ciertas deficiencias en la gestión de las cuencas hídricas, entre las que se encuentran, la ausencia de participación ciudadana en el proceso, la falta de soportes conceptuales, la desvinculación de las particularidades territoriales y la desarticulación entre planeación de desarrollo y ordenamiento territorial, por lo que existe una descontextualización y desarticulación de los objetivos, planes, programas y proyectos del Estado que a su vez restringen el ordenamiento territorial. Pero como elemento a destacar en relación con este trabajo, está la baja participación ciudadana, que confirma la necesidad de una renovación que tenga como foco una mirada territorial que involucre y ordene a los actores para promover su desarrollo sociocultural, basándose en la construcción múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Gutierrez & Sánchez, 2013).

4.3. Regulación sobre las cuencas

Continuando con lo señalado anteriormente, la normatividad está ligada con la gestión pública y el ordenamiento territorial, pero ninguno de los autores consultados para la presente investigación trabaja exclusivamente la normatividad en cuencas hidrográficas, sino que la utilizan como referentes y articulación con otros temas como ordenamiento territorial, gestión pública y participación ciudadana, sumado a ello, que la normatividad va de la mano con los antecedentes jurídicos y legales que son exclusivos y distintos en los países.

Sin embargo en el estudio de Ovalles, Méndez y Ramírez (2008) se destaca una recopilación de experiencias a partir de la ordenación de cuencas en Venezuela y brindan un acervo conceptual y experiencial al tema de la normatividad, reconociéndolo como un reto al conocimiento técnico y un llamado a la acción de la gestión institucional, ya que son las normas, las que rigen el quehacer público y el desarrollo del territorio. Cabe destacar que la mayoría de los espacios de gestión pública son propiciados exclusivamente por normatividades tanto nacionales como internacionales. La principal institución encargada de

velar por el manejo ambiental a nivel internacional es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante su programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); a nivel nacional el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Son estos organismos cuya acción conjunta, permiten el avance o retroceso normativo para futuros procesos de ordenación.

Ahora bien, con la experiencia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de la microcuenca del río La Trinidad- Estelí en Nicaragua se destaca el conocimiento y apropiación de las leyes por parte de los actores sociales, que gracias a ello tienen un efecto directo en la participación e intervenciones que se realizaron; por lo que se asume que las normativas conllevan a una búsqueda consciente de los actores e influye en que los niveles de participación sean más activos (González J. , 2006).

Sin embargo, el tema en Colombia parece ser más complejo ya que la mayor parte de las comunidades coinciden en que estas normativas constituyen herramientas de gestión para las autoridades públicas y que su funcionamiento no es el más adecuado, no sólo por el hecho de que no existe una vinculación directa de participación para la construcción de la misma, sino que se caracterizan por ser de corto alcance, en el sentido de que no cuentan con medios para incidir en las decisiones finales sobre ordenamiento territorial. Y esto lo ejemplifica con los consejos territoriales de planeación, consagrados en la ley 152 de 1994 y refrendados en la ley 388 de 1997, que se constituyen como órganos consultivos, cuyas opiniones y propuestas no son vinculantes para las autoridades públicas, además que esto ocurre con las comisiones consultivas de ordenamiento territorial, donde no existen dispositivos para la concertación, así, la gestión pública per se no puede tomar decisiones independientes, ya que no existe una gestión pública que se pueda ver, sino que son los administradores públicos los que tienen que valerse de una serie de mecanismos o herramientas que les permitan llevar adelante las decisiones y para eso la principal herramienta a la que acuden es la normatividad (Velásquez, 2012).

Por ejemplo, el estudio de caso de la cuenca del río Cali es interesante, ya que esta surge del decreto 1729 del 2002. Velásquez (2012) señala que los espacios de ordenamiento territorial que se consiguieron a partir de la normatividad, como la Ley 388 de 1997 (ley de desarrollo territorial), la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del plan de desarrollo), la Ley 99 de 1993, la

Ley 1454 de 2011(LOOT) y normas conexas, que asumen la función de ser dispositivos de planeación para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial o como el autor menciona, el manejo de aspectos específicos del territorio como ecosistemas, recursos naturales, zonas de protección, articulaciones territoriales, financiamiento de proyectos de carácter territorial, etc., que fueron diseñados como instrumentos para la intervención del territorio (Velásquez, 2012).

Es así como en tales estudios se implementan estas normas, leyes, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), decretos y demás, las cuales hablan de los procesos de ordenamiento territorial de cuencas e incorporan dentro de su articulado elementos que hacen referencia a la participación, tema importante para el presente trabajo.

4.4. La Participación Ciudadana: Una tarea complicada

En relación con la participación se encontraron varias experiencias, conceptos y categorías que diferencian a la participación ciudadana de la social, comunitaria, política y pública, estos casos enriquecen profundamente el estudio del presente trabajo y futuras investigaciones, por lo que se quiere destacar aquellas que resultan relevantes y afines con el área y objetivos propuestos, y es el referente de ‘participación ciudadana’.

La primera experiencia es la cuenca hidrográfica del Río Valles-Oriente de México, allí a raíz de la preocupación de las comunidades alrededor de la cuenca por las descargas de desechos industriales y crecimiento poblacional, buscaron el apoyo del Consejo Nacional de Aguas lo que impulsó a la creación de un comité de cuenca del río, bajo una estructura mixta, es decir, gobierno, agremiaciones, actores locales, organizaciones y productores. No obstante, el mayor peso decisorio lo tuvo el Estado, quien a pesar de la iniciativa de las comunidades ignoró su participación, dando como resultado un proceso sin cohesión social y marginal (Aguilar , Hernández, & Leonel, 2010).

Sin embargo, más allá de los resultados, este estudio se centra en los niveles de participación que se encuentra en la clasificación de Arnstein (1969) quien propone ocho escalas de participación, siendo el más bajo nivel la manipulación donde las instituciones estatales crean espacios de participación ciudadana ficticios, y el más alto el control ciudadano. Sobre esta

experiencia, Aguilar , Hernández, & Leonel, (2010) concluyen que la participación puede estar limitada por factores como:

la pérdida de credibilidad en las instituciones gubernamentales por el cambio permanente de sus funcionarios, la falta de continuidad de los proyectos y programas, y su formulación sin la presencia de las comunidades; así como una deficiente e insuficiente política pública ambiental (Aguilar , Hernández, & Leonel, 2010, pág. 290)

Otro caso es el de la subcuenca de la quebrada La Muñoz, en Venezuela sobre planificación participativa que resalta el enfoque de planificación comunitaria participativa como un importante proceso que trabaja de forma activa y creativa con la comunidad en la planificación de los proyectos, permitiendo una participación ciudadana activa. Como señala Peña (2003) el enfoque de planificación comunitaria participativa se estructura mediante las acciones autogestionadas de la comunidad, definiendo objetivos y metas de mejoramiento, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en las cuencas en que habitan los actores sociales.

Igualmente, Lara & Letelier (2017) exponen un caso en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de Chile, donde estudiaron la participación ciudadana, y en especial cómo ha sido el rol de los mecanismos de participación ciudadana en este marco, examinándose 314 casos de proyectos que contaron con algún tipo de participación. En esta medida, se establecieron cuatro mecanismos de participación: el acceso a la información, el derecho a realizar observaciones, el proceso de consulta indígena y el proceso de reclamaciones.

Se concluye con esta experiencia que la SEIA ha sido el instrumento para la gestión ambiental, pero no ha podido ser efectiva en cuanto a la inclusión para que los actores participen. Es tanta la inconformidad que incluso los únicos espacios de participación que se dieron incluyeron a los ciudadanos una vez concluido el diseño del marco, etapa en la que justamente, los actores tenían mayores oportunidades de incidir en la toma de decisiones. Esta situación generó que la presidenta Michelle Bachelet en el año 2015, creara una

Comisión Asesora Presidencial para el estudio de un nuevo SEIA en respuesta al contexto sociocultural y económico; no obstante, en los hallazgos del análisis, los autores resaltan que no hay referencias claras a los mecanismos de participación ciudadana, y la comunidad no cuenta con espacios formales de discusión ni evaluación, por lo que su participación es pasiva; pero ante las limitaciones, una minoría se organizó y a través de paralizaciones expusieron las injusticias del proceso (Lara & Letelier, 2017).

También el análisis presenta la incapacidad del Estado y los ciudadanos para establecer puntos comunes y valores ambientales para los territorios, esto ha ocasionado conflictos a raíz de la incompatibilidad territorial (Durán, 2016, citado por Lara & Letelier (2017, pág. 307) . De los 10 proyectos que tienen, siete están paralizados debido a la resistencia de los grupos organizados. Finalmente, los autores asumen que los mecanismos de participación ciudadana son decisivos para la legitimidad de los proyectos y fundamentales para una democracia más sólida.

En Costa Rica la participación de organizaciones no gubernamentales es muy enriquecedora, ampliándose en gran manera y asumiendo actividades junto con servicios pedagógicos a la población para el desarrollo nacional. La participación de las organizaciones se da debido a los vacíos estatales. Como menciona el estudio del Centro del Agua para América Latina y el Caribe, algunas actividades y proyectos fueron promovidas por el Estado, como la Fundación de Parques Nacionales, la Fundación para el Desarrollo Volcánica Central, la Fundación para el Área de Conservación Arenal, entre otras, pero, la ciudadanía también se ha involucrado en este proceso de gestión de los recursos hídricos. De esta manera, el avance en la gestión de los recursos hídricos integrados depende de una estrategia nacional que fortalezca procesos comunitarios, estatales y financieros a corto plazo.

Si bien, los casos mencionados abordan el tópico de la participación ciudadana, se quiere destacar a continuación el impacto que tuvo la ‘participación ambiental’, - como término más reciente - , en Galicia (España) donde distintos fenómenos ambientales afectaron el territorio y esto propició un despertar ciudadano que se transformó en la creación de una intensa movilización social y una colectividad crítica con una agenda política medioambiental que promueve la educación y la participación a través de foros, redes, etc. En este proceso, se

aportó creatividad, puntos de vista, conocimiento y recursos, compartiendo la responsabilidad en la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos y profundizando en el buen funcionamiento democrático, aunque lamentablemente la respuesta por parte del Estado haya sido considerada precaria (Lema & García, 2014).

A partir de esta experiencia, los autores Isabel Lema y Ricardo García (2014) definen la participación ambiental afirmando que ésta es un “proceso de implicación directa de las personas en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de problemas ambientales”; (De Castro, 2002, citado por (Lema & García, 2014, pág. 2). En suma, es el proceso mediante el cual los ciudadanos toman decisiones sobre las instituciones, los programas y ambientes que les afecten, y esto se logra con la promoción de un desarrollo sostenible, solidario conformado por la ciudadanía.

Soto y Costa (2019) plantean una discusión sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental y hacen un recorrido normativo internacional. En su artículo, hacen referencia a un tema de relevancia para la investigación y son los diferentes desafíos que se enfrentan los actores y las instituciones en cuanto a las tensiones o conflictos en la participación, haciendo especial énfasis en el desafío de las problemáticas ambientales como elemento a trabajar desde la participación en la gestión pública como un eje que contiene al ambiental.

Ahora bien, en experiencias locales se cuenta con el artículo *política, actores y conflictos en la gestión ambiental risaraldense* de Arango & Cano (1999), quienes hacen una exhaustiva evaluación y caracterización de los actores involucrados y su participación. Gracias a la participación de comunidades, ONG y una planificación y gestión ambiental integrada la participación fue activa, colocando en debate temas de interés que no eran tomados en cuenta por la institución estatal presente y el Consejo Nacional Ambiental (CNA). Algunos de los mecanismos de participación que se organizaron fueron debates, foros, mesas de trabajo y básicamente escenarios de deliberación pública.

Sin embargo, se requiere de medidas estructurales y de largo plazo para fortalecer los espacios e instrumentos de participación ciudadana, de tal manera que se logre una gestión ambiental democrática, así como abordar la gestión ambiental desde lo político, ya que no hay una labor pedagógica que refuerce el papel político de los ciudadanos en la gestión ambiental por parte de las organizaciones sociales y tampoco existe una relación simétrica entre el Estado y los actores sociales. En este sentido, los esquemas de participación son estadocéntricos, y es necesario trabajar en la construcción de un modelo de participación comunitaria que involucre a todos los actores implicados.

Con el POMCA del río Hacha en el Amazonas los mecanismos de participación se orientaron en una estrategia de participación que responsabilizó al consorcio EcoinTEGRAL para que hicieran el seguimiento y la evaluación de dicha estrategia, con el fin de mantener una participación activa en cada una de las fases del proceso POMCA. Utilizaron dos herramientas, la primera fue un formato de evaluación para conocer la percepción de los ciudadanos en los espacios destinados del proceso, y, se habilitó un correo electrónico para la participación ciudadana donde podían enviar inquietudes, quejas o requerimientos.

Asimismo, organizaron un cronograma para la estrategia de participación, allí se planearon actividades como talleres, espacios para la elección del Consejo de Cuenca, sondeos de satisfacción ciudadana, mesas zonales de trabajo, rutas veredales, espacios de retroalimentación y foros de auditorías. Las recomendaciones que se resaltan en el proceso es que los espacios de participación deben darse alrededor de toda la zona de la cuenca, y no establecerse en una sola área; la comunicación es clave, ya que el nivel de alfabetismo y lengua de las comunidades era distinto al de los técnicos y profesionales del consorcio, esto se evidenció en el entendimiento de conceptos, “en algunas ocasiones una misma categoría conceptual puede ser entendida desde diferentes experiencias comunitarias e institucionales” (CORPOAMAZONÍA & ECOINTEGRAL Ltda., 2017), y por último se recomendó fortalecer la participación de mujeres y jóvenes, ya que estos últimos presentan la menor participación, y son los adultos mayores quienes asumen este rol activo.

Por esta razón se da la necesidad de reformas políticas para que no sólo las instituciones gubernamentales participen, sino también organismos y actores sociales diversos para una gestión óptima y moderna. También se puede entender en el sentido de que en los procesos de toma de decisiones contribuyen a una mejor gestión del agua, y se considera una estrategia para lograr el desarrollo sustentable en el ámbito local (Guerrero de León, y otros, 2010).

Finalmente, pese a que estos casos no se ubican en un mismo espacio geográfico ni temporal, si coinciden en reconocer la necesidad de una gestión integrada y que tome en cuenta el rol de los actores sociales y su articulación en la participación ciudadana. La participación necesita de políticas de gestión de cuencas y planificación ajustadas al contexto, ya que han estado desconectadas y desarticuladas de las organizaciones locales, es decir, de los actores que están involucrados directamente (Dourojeanni, Jouravlev, & Chávez, 2002).

4.5. Oportunidades para la Transformación de Conflictos

Los estudios sobre los conflictos y la paz se han abordado en su mayoría mediante los estudios de caso que se han desarrollado históricamente, y es a principios de este siglo donde surgen disciplinas de investigación para la paz, los estudios del conflicto y la guerra, en áreas como la Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Historia, etc.; esto se asocia directamente con los distintos acontecimientos mundiales: guerras mundiales, conflictos armados nacionales, genocidios, procesos de paz, etc. Los primeros estudios establecieron términos, categorías y metodologías para la investigación científica y la delimitación de, por ejemplo, guerra y conflicto armado. (Lederach, 2007)

Teniendo esto claro, para los casos relacionados con el tema de interés, cada proceso de participación ciudadana conlleva a situaciones conflictivas, ya que involucra la toma de decisiones y dinámicas complejas de poder y jerarquías, es por ello, que en los procesos de planificación del recurso hídrico es tan vital y es fuente de estudio la revisión y aplicación de los diferentes tipos de tratamiento de los conflictos en las experiencias revisadas.

Almeida (2012) afirma que los procesos participativos de ordenamiento son escenarios con múltiples fenómenos sociales y procesos de transformación, aparte de que contiene un elemento que resulta central para los actores y el Estado, el agua, que al tener un carácter colectivo tiene una función social que genera conflictos por el uso y aprovechamiento de la misma, convirtiéndose entonces en el detonante y raíz del conflicto, el cual debe abordarse como un constructor de sociedad en tanto que genera normas sociales y acciones conjuntas para resolver concertadamente los problemas que se presenten.

Con los resultados obtenidos en la POMCH del río Pamplonita se resalta la articulación de los actores, la identificación de las estructuras sociales para pensar en herramientas que hicieran posible la comunicación, construcción y acciones para la resolución de conflictos como las mesas de diálogo y ejercicios participativos, etc.

No obstante, Almeida (2012) asegura que aún faltan instancias desde lo institucional para la resolución de conflictos, y por esta razón se debe aprovechar la organización comunitaria y la búsqueda de alternativas que se promueven en las redes para la comunicación y la concertación. También, Dourojeanni (2002) menciona que las situaciones de conflicto se presentan a causa de la gestión del agua y la competencia para aprovechar espacios y recursos naturales escasos y vulnerables, estas situaciones alteran las relaciones con el entorno y los procesos que se gestan para el tratamiento de los recursos hídricos, un poco en la idea de que la gestión del agua implica una serie de conflictos por su apropiación.

Faustino; Jiménez y Campos (2008) amplían esta discusión argumentando que las cuencas hidrográficas como espacios de vida y producción, son escenarios de conflictos entre los grupos de usuarios, y está directamente relacionados con la competencia por los recursos presentes en la cuenca. Así, la gestión de cuencas implica un conjunto de acciones integradas que reconocen la intervención de diferentes actores con intereses, no siempre coincidentes, en el uso de los recursos.

¿Cómo poder darle tratamiento o resolución? Al respecto, los autores plantean que estos conflictos deben ser trabajados mediante espacios de consensos que permitan la participación de todas las personas en igualdad de condiciones.

En el artículo *Conflictos socioambientales y servicios ecosistémicos en la cuenca del río Orotoy: reflexiones para su gestión*, donde se analiza los principales conflictos ambientales y políticos en la cuenca del río Orotoy en el Meta, Colombia, los autores a través de grupos focales y con una cartografía social con la participación de organizaciones sociales e instituciones públicas, lograron identificar mecanismos para el tratamiento a los conflictos. Esto, debido a que en esta cuenca subsisten muchos actores, y cada uno tiene un rol determinante, por lo que la apropiación del recurso hídrico por su parte había creado asimetrías en los intereses y estructuras de poder sobre la gestión de esta. También se identificó que los actores productivos (sector petrolero y agroindustrial) tienen una mayor influencia en la gestión, mientras que las comunidades alrededor una baja influencia; esto se asocia a raíz de las dinámicas socioeconómicas y es la gran tesis que plantean, puesto que estas diferencias se acentúan en la cuenca alta, media y baja, creando conflictos latentes, y otros de tipo ambiental por las actividades productivas sobre el recurso hídrico. Ahora bien, se pretende destacar aquellos conflictos que en esta experiencia se encontraron porque se acercan a las grandes problemáticas de todo proceso de gestión de cuencas, a saber:

Escaso interés de las entidades privadas y públicas en el co-manejo del recurso hídrico, y falta de seguimiento de las actividades productivas y de fiscalización. La comunidad local percibió un vacío en la práctica de la gobernanza del agua, ya que no existe un verdadero espacio de articulación entre los grupos establecidos para la gestión y los procesos de co-manejo de la cuenca donde intervienen los diversos actores para la toma de decisiones. (Rincón, Lara, Castro, & Rojas, 2016, pág. 13)

De esta manera, el conflicto está presente en cada uno de los procesos de ordenamiento y planificación de recursos hídricos, por lo que esta categoría es vital para abordar la participación ciudadana en estos espacios, y como menciona Fisas (2005), “el objetivo del proceso es trascender el conflicto para que todas las partes alcancen sus objetivos □...□ Transformar el conflicto significa actuar sobre el conflicto para que los aspectos creativos del mismo sean los dominantes”.

El conflicto finalmente está ligado a la capacidad de autogestión de los actores que están inmersos, pero la posibilidad de pensarse las dinámicas de conflictos es una tarea desde los Estudios Políticos y Resolución de Conflictos.

4.6. Construcción de conciencia crítica en experiencias

La sistematización como aspecto metodológico también permite recopilar trabajos realizados en esta línea de investigación ambiental. En los últimos años han surgido sistematizaciones de experiencias como mecanismo que permite recopilar las lecciones aprendidas en procesos de formulación de ordenamiento ambiental.

González (2006) desde una mirada académica, hace un aporte conceptual y resalta la importancia de las lecciones aprendidas durante la formulación del plan de ordenamiento de la microcuenca del río La Trinidad-Estelí, y además realiza una descripción de la normatividad nacional en Nicaragua que dio paso a la ordenación de la cuenca en ese territorio y lo resalta como punto de partida para la coordinación interinstitucional.

La sistematización no solo es una herramienta que se trabaje como ejercicio académico sino también se logró encontrar experiencias en otros países, que utilizan esta metodología para recopilar la información y mostrar los principales desafíos y aportes que los procesos de planificación tienen en determinado territorio, este es el caso del gobierno de Bolivia a través del Ministerio del Medio Ambiente y Agua (2019), en cual se realizó un ejercicio de sistematización de experiencias del Plan Nacional de Cuencas (PNC) como una “herramienta gubernamental, diseñada sobre la base de la práctica local, el aprendizaje y la construcción social de innovadores mecanismos de gestión” (Ministerio del Medio Ambiente y Agua, 2019). Asimismo, el Gobierno Regional de Piura (2009), en Perú, el cual hizo un ejercicio de sistematización, y dedicaron un capítulo a la sinergia entre incidencia en decisiones técnicas, planificación y normatividad regional.

Igualmente, se encontraron diversas sistematizaciones de experiencias relacionadas con el recurso hídrico, pero no direccionado hacia su ordenación, sino en temáticas más precisas, como a calidad, cantidad o contaminación. Este es el caso de Vásquez (2008) autor de una sistematización de experiencia en el caso del río Llollehue en la ciudad de La Unión, en Chile, en donde desde la metodología de sistematización busca resaltar los elementos

constituyentes de la investigación periodística en un proceso de contaminación hídrica específica, aclarando que dicha sistematización no tiene como propósito ser un artículo o informe periodístico, sino contrariamente, contribuir a interpretación del quehacer práctico en una problemática ambiental de un territorio determinado:

la sistematización de experiencia se parte haciendo una reconstrucción de lo sucedido y ordenando los distintos elementos objetivos y subjetivos que intervienen en un proceso, con el objeto de comprender e interpretar y así lograr aprender de nuestra propia práctica (Vásquez, 2008, pág. 47)

Esto indica que, la necesidad de comprender e interpretar las dinámicas socioambientales de los territorios recobran importancia en la creación de acciones de mejoramiento que permitan no sólo construir un conocimiento científico sino también un saber popular desde el territorio mismo. Es por ello, que el proceso de sistematización permite además un acercamiento conceptual de la realidad, un soporte para aportar al quehacer en el enfoque socioambiental.

Se resalta las valiosas lecciones que han dejado los procesos y las reflexiones que se han sistematizado, mediante el cual se ha logrado conocer avances, retrocesos, problemáticas y soluciones a las distintas experiencias, la sistematización en su concepto se entiende como una interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción se descubre y/o explica la lógica del proceso que se ha vivido, así como los factores que han intervenido en el proceso, la interrelación y porqué se ha hecho de este modo (González J. , 2006). Carvajal (2014), menciona que el autor Crespo considera que la sistematización no es solamente una mera recopilación de datos de una experiencia, sino que es un proceso de ordenamiento, de encontrar las relaciones a través de una mirada crítica sobre la realidad, descubrir la coherencia interna de los procesos, con el fin de profundizar los conocimientos adquiridos sobre la realidad, y por lo tanto, sistematizar es una tarea con dimensiones teórica.

5. MARCO CONCEPTUAL

Para abordar el tema de la participación ciudadana en el caso del proceso de formulación del POMCA, es preciso en primer lugar, determinar unos referentes conceptuales que van a permitir comprender los distintos aspectos incluidos en este trabajo que parte de la sistematización de una experiencia en la que se relacionan términos como la participación ciudadana, que si bien se enmarca dentro de teorías de la democracia, también tiene un carácter polisémico, por lo que es preciso acotar su significado con el fin de diferenciarlo de otros tipos de participación, así como describir los componentes tanto normativos como prácticos y clasificarlo según la experiencia estudiada.

Igualmente, y dado que los objetivos buscan analizar el proceso de formulación del POMCA, también será importante para el trabajo definir conceptos como gestión pública, sistematización, cuenca hidrográfica y la transformación de conflictos, y como subcategoría: actores sociales (participación ciudadana) y ordenamiento territorial (gestión pública) para entender de manera general el fenómeno a sistematizar.

5.1. Componente Participación

5.1.1. Democracia

El concepto de democracia al igual que participación suscita muchos significados por lo que la finalidad de esta exposición es demarcar el concepto que se considera más relevante para el presente trabajo de investigación.

En primer lugar, se debe señalar que la experiencia del POMCA está sostenida en un proceso democrático, y que bajo la ley que ampara el país, existen unas normativas y leyes que hacen posible su planificación, ordenamiento, gestión y participación. Por lo tanto, tiene mucho significado el tipo de democracia que la hace posible, ya que esto determina las relaciones de poder y los mecanismos que suscitará dicho proceso.

En ese sentido, Colombia en la Constitución Política de 1991 determina al país como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo que se consagra en el artículo 1 como una democracia participativa; esto produjo una transición hacia mecanismos democráticos de participación, que demuestra el interés en la profundización de la democracia, y permite a los ciudadanos tomar parte en algunos asuntos públicos, ocasionando el fortalecimiento de movimientos sociales, comunidades organizadas, actores sociales, etc., por temas que les afectan directamente.

Algunos de los mecanismos de participación democrática que están conforme al artículo 103 de la C. P son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y al revocatoria de mandato. Señalando que la Ley los reglamentará. Regulados además por la Ley 134 de 1994.

Pero la realidad es que los mecanismos de participación son escasos y se agotan, y bajo el enfoque ambiental y de gestión de cuencas hidrográficas y por el tipo de discusión que se ha dado en este proceso de participación del POMCA se considera relevante dar un vuelco y analizar otra forma de democracia que permita una participación ciudadana más integral y holística, asumiendo que la democracia deliberativa puede aportar para el presente trabajo de investigación.

El sistema democrático se sostiene a través de las elecciones o el voto, que dependiendo de cómo se ejerza da origen a tres formas de democracia – tradicional-: 1) Democracia indirecta 2) Democracia semidirecta y 3) Democracia directa; no obstante, en cualquiera de las concepciones que se trabajen sobre la democracia, el papel de la participación ciudadana es vital para su funcionamiento, pero como se mencionó anteriormente, los mecanismos tradicionales de representación política no logran satisfacer muchos aspectos de la vida ciudadana del siglo XXI (Córdoba & Arias, 2019). De ahí que desde las décadas de 1980 y 1990 el interés por resolver esta problemática conllevó a la búsqueda de alternativas democráticas para contrarrestar el escenario de escepticismo, frustración y descrédito de los políticos, y así la democracia deliberativa como modelo alternativo se fue consolidando en los estudios de la teoría democrática (García, 2015).

El politólogo Roberto García (2015) expone que el concepto de democracia deliberativa fue enunciado primeramente por Joseph Marie Bessette en 1980 como un ideal político reformista e incluso radical³, y desde entonces su estudio se ha ampliado gracias a autores como Bernard Manin (1987), Joshua Cohen (1986), James Bohman (1997), pero ha sido Jurgen Habermas (1994;1998) quien ha contribuido a la formación de este modelo deliberativo (García, 2015, pág. 47). Cabe destacar que, en sus inicios, la democracia deliberativa era entendida como una concepción epistémica de la democracia y pretendía recapturar el ideal democrático más fuerte que es la voluntad del pueblo, formada a partir del razonamiento y el debate público con los ciudadanos (Bohman, 2016).

Habermas (2005) afirma que el concepto de democracia deliberativa cobra forma cuando se tiene en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se forme una voluntad común, no sólo por vía de entendimiento ético, sino mediante la ponderación y equilibrio de intereses mediante compromisos, elección racional de los medios con vistas a un fin, justificaciones morales y comprobaciones de que se es jurídicamente coherente.

El ideal de este modelo pretende promover los valores de justicia, participación, deliberación, empoderamiento, legitimidad política, igualdad política y toma de decisiones a través de argumentos razonables. Es por medio de la argumentación, el debate razonable y público que la participación es posible. También, Walter Barbe y Robert Baldertt, autores que aportan al concepto, mencionan que es vital para el funcionamiento de la democracia deliberativa los argumentos razonados, abiertos y libres de manipulación ya que de esta manera el ejercicio de poder será más incluyente con mejores decisiones legítimas para fortalecer la democracia, dándole autoridad a múltiples actores y creando una responsabilidad ciudadana. Los ciudadanos deben trascender los intereses propios para orientarlos al bien común integrándose a un sistema de cooperación social (Cohen, 2013). Para Cohen “en el corazón

³ La democracia deliberativa surge a partir de las críticas de la democracia liberal. El autor afirma que aunque la idea de la democracia deliberativa puede rastrearse desde Dewey y Arendt, e incluso hasta Rousseau y Aristóteles, es gracias a Joseph Bessette, que explícitamente lo acuña para oponerse a la interpretación elitista o “aristocrática” de la Constitución estadounidense. (Bessette, 1980; Bohman y Rehg, 1997; Elster, 1998 en Bohman, 2015)

de la democracia deliberativa se encuentra la noción de que los ciudadanos deben ser incluidos y consultados en la toma de decisiones colectiva en términos equitativos” (pág. 86), y destaca que gracias a este tipo de democracia:

la acomodación de las fuerzas políticas y sociales permite a los ciudadanos participar e influir sobre las decisiones que afectan sus vidas [...] la exploración de la deliberación es una estrategia progresiva de reforma institucional que permite avanzar en el entendimiento empírico y conceptual de la práctica democrática, pues pone en juego, los valores de participación, deliberación y empoderamiento bajo límites de prudencia y viabilidad (Cohen, 2013, pág. 86).

Córdoba y Arias (2019) retomando a Cohen (2013) destacan tres principios de la democracia deliberativa, a saber:

- Constituye un enfoque centrado en los problemas concretos y tangibles
- Busca la co-participación del ciudadano común afectado por determinadas problemáticas y las autoridades involucradas
- Se da un desarrollo al giro deliberativo para la búsqueda de soluciones comunes.

Así, a partir de la democracia deliberativa los ciudadanos reflexionan sobre las problemáticas que más los afectan al tener garantías para argumentar libremente.

Cabe resaltar que en los últimos años el tema medioambiental está presente en la agenda internacional y local, colocando en debate estrategias democráticas y participativas; comenzando así con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente de Río de Janeiro en 1992, y fortaleciéndose con el *World Summit on Sustainable Development* (WSSD), "Cumbre de la Tierra", en Johannesburgo (2002).

En estos eventos se resaltó la necesidad de incluir la participación de la sociedad civil, empresarios y gobiernos en las discusiones, y en el documento de la Agenda 21 destacan la importancia de la deliberación para llegar a acuerdos y estrategias locales en pro de participar

y construir políticas ambientales y de sustentabilidad. Estas experiencias colocan en el centro de la discusión la importancia de la deliberación, puesto que a través de ésta es posible lograr procesos de participación y transformación más legítimos, eficientes y que tomen en cuenta a los ciudadanos (Nanz y Steffek, 2004 citado por (Cohen, 2013)).

De igual manera, los estudios de la democracia deliberativa en relación con el medioambiente han integrado el concepto de gobernanza del agua, donde a través de la deliberación, los actores asumen una responsabilidad ambiental, y la posibilidad de resolver problemas generando políticas más estables, legítimas y constantemente controladas por los ciudadanos a través de la *accountability*. La gobernanza se entiende como el proceso donde se toman decisiones dentro o entre organizaciones, incluyendo: actores involucrados, asignación de responsabilidades, priorización de los objetivos y la rendición de cuentas, a través de acuerdos, procedimientos, convenciones y políticas, lo que en un nivel institucional correspondería al análisis de las reglas de juego, pero buscando siempre el balance de poderes y de acciones de acuerdo con cada nivel de autoridad (Daniel, Pinel, y Brooks (2013) describen la gobernanza, citado por (Córdoba & Arias, 2019, pág. 260)

Otro punto que se destaca dentro de la democracia deliberativa es que se cuestiona el cómo se toman las decisiones y cuáles son los actores que dirigirán el rol funcional para la sociedad, de esta manera, el proceso de elaboración ya sea de políticas públicas o toma de decisiones sobre algún ámbito dependen no sólo de la organización de las ramas del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino del diseño, formulación y arreglos de las mismas políticas que estén ligadas a lo deliberativo. Son varios los instrumentos que salen a la luz a través de este modelo de democracia: nuevos espacios de debate y discusión ciudadana, jurados ciudadanos, conferencias de consensos, encuestas deliberativas, agenda 21, asambleas, círculos de estudio, teledemocracia, presupuestos participativos, *deliberative polls*, mecanismos de gobernanza participativa, procedimientos de consulta o estrategias de inclusión de múltiples actores, entre otros (Cohen, 2013); (García, 2015).

No obstante, este modelo de democracia ha tenido muchas críticas por la falta de estudios empíricos, la incapacidad para la deliberación de estructuras de poder establecidas y su

ineficacia, muchos autores creen que es imposible lograr un proceso libre, concertado, razonable y con la participación deliberativa de muchos actores, dada la jerarquización de poder de las estructuras políticas. Aunque es un ideal complejo, ha sido Habermas (2005) quien ha abordado un análisis conjunto y amplio, articulando análisis normativo con estudios o evidencias empíricas, en un intento por construir una agenda de investigación integrada (García, 2015).

Finalmente, el gran reto al que se enfrenta hoy el modelo deliberativo consiste en la priorización y el desarrollo de diseños institucionales viables y acordes con los principios enunciados por la teoría deliberativa, que logre integrar a múltiples sectores de la sociedad civil y construir sobre estas consideraciones lograrán una articulación conjunta de lo normativo y empírico, que son fundamentales para el avance en los procesos de participación y gestión de recursos hídricos.

5.1.2. Participación Ciudadana

Dado su carácter polisémico, el concepto de participación se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, Democracia, sociedad y otras más que pueden estar en contraposición, así que el concepto de participación como afirma Rodolfo Morales (2015) abarca múltiples escalas y espacios que pueden ser políticos, económicos, sociales, culturales entre otros, que determinan el alcance o potencial de los que están involucrados. Por esta razón se delimitará la participación a la ciudadana en el marco de la Democracia deliberativa, que resulta el escenario ideal para una participación más amplia con espacios para la deliberación política.

La participación puede ser comprendida en la medida que intervienen los ciudadanos en actividades públicas, en tanto sean portadores de intereses sociales o no; la participación es entonces una acción colectiva con cierto grado de organización, que adquiere sentido al orientarse en una decisión colectiva (Morales R. , 2015).

El Banco Mundial (1997) define la participación como un proceso mediante el cual los grupos de interesados influyen y comparten el control sobre iniciativas de desarrollo, decisiones y recursos que los afectan. Asimismo, la UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) concibe a la participación como el conjunto de esfuerzos orientados a aumentar el control sobre recursos e instituciones por parte de grupos y movimientos sociales tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones.

Esto indica que la participación necesita de una estructura organizada con claros intereses para que se logre tomar postura frente a determinadas situaciones e influir en la toma de decisiones. A continuación, se exponen unas breves definiciones sobre los diferentes tipos de participación:

- **Participación social:** Según la Flacso Andes (2008) la participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.
- **Participación comunitaria:** La participación comunitaria está vinculada a discursos alternativos como el de la Teología de la Liberación y acción colectiva enfocada en los oprimidos o marginos; el eje principal son las comunidades que no sólo participan, sino que se constituyen en el centro de las decisiones, quedando el Estado y los otros actores locales como (ONG, cooperantes, micro empresas privadas) como entidades que brindan o facilitan servicios para satisfacer la demanda de la comunidad.
- **Participación política:** Según el Banco de la República (2019) este término va unido al concepto y ejercicio de la democracia. Para que la democracia sea legítima, necesariamente necesita de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos como la selección de los gobernantes, y de manera directa o indirecta en la construcción de políticas del gobierno.

- **Participación pública:** Como señala el SEP⁴, algunos teóricos de la democracia aciertan en afirmar que este concepto junto con el de la participación ciudadana es de los más difíciles, pero, está en estrecha relación con el concepto de participación ciudadana, incluso se les categoriza de la misma manera, y se define como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.

Ahora bien, el concepto de **participación ciudadana** tiene una naturaleza distinta, ya que se involucra en asuntos y acciones públicos o de interés general, pero no es formalmente política y está directamente vinculada a procesos de democracia representativa o delegada, y a la existencia de leyes o reglamentos que la fortalecen (Ramírez, 2013). Sin embargo, los mecanismos de participación que brinda la democracia participativa – en el caso colombiano – se agotan en asuntos como el plebiscito, revocatoria de mandato, consulta popular, referendo, iniciativa popular, cabildo abierto entre otros. Al respecto, Londoño y Rojas (2000) afirman que la participación ciudadana al ser una práctica generadora de poder ciudadano fortalece las organizaciones sociales y, por ende, la democracia. En este sentido, la participación ciudadana tiene un componente enteramente político (más no de carácter partidario), y a diferencia de la participación política, ésta puede ser institucionalizada o autónoma.

Por esta razón, se considera que la participación ciudadana debe estar orientada hacia una democracia más incluyente y que permita otros espacios alternativos de participación, como los permite la democracia deliberativa, y que cómo se mencionó con anterioridad, la participación ciudadana cuenta con gran variedad de matices de acuerdo con la realidad sociopolítica en donde se encuentre inmersa. En la democracia deliberativa se premia la labor de la autogestión de los actores en la participación, el valor del argumento y el debate y no hay un sistema jerárquico, sino que iguala a los actores.

Ahora, para un ejercicio de participación ciudadana eficaz se necesita de una comunidad política donde existan instituciones y mecanismos que regulen, articulen, concierten y negocien la pluralidad de intereses que están presentes en la sociedad, además de sujetos libres y conscientes que puedan ejercer sus derechos y un espacio público de deliberación

⁴ Este concepto es tomado de Nuria Cunill. Disponible en:
<http://humanidades.cosdac.sems.gob.mx/etica/vocabulario/participacion-publica/>

para confrontar, negociar y validar diferentes puntos de intereses para la toma de decisiones (Morales R. , 2015)

Los autores Vivanco (2013), Morales (2016) y Guerrero *et al* (2010) coinciden en que la participación ciudadana permite un involucramiento de la ciudadanía en los procesos de planificación y que dicha participación debe generar un impacto directo en las decisiones públicas sobre el territorio. Mientras que, Sherry Arnstein (1969) lo aborda desde una mirada más normativa, entendiendo la participación ciudadana como un término categórico del poder ciudadano, ya que en la realidad hay vacíos y límites para ejercer un poder real que logre afectar el proceso, por lo que ella menciona:

It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society (Arnstein, 1969, pág. 216)

Así, la capacidad real de la participación ciudadana depende de la redistribución del cálculo del poder que está manifestado, ya sea en el marco normativo o en el diseño de modalidades alternas, capacidad real de poder que permitirá a los ciudadanos influir en el proceso. Continuando con los aportes de Arnstein, la autora hace una clasificación sobre los niveles de participación y el grado de poder, éstos se tomarán en cuenta para identificar los niveles de participación durante la formulación del POMCA.

A continuación, se presentan de manera detallada los ocho peldaños:

Tabla 1.Niveles de Participación (Arnstein, 1969)	
1. Manipulación	La administración crea espacios de participación para la ciudadanía donde los ciudadanos son ubicados en consejos y comités, pero terminan siendo escenarios ficticios.

2. Terapia	Se crean espacios para que los ciudadanos participen y desahoguen sus problemáticas, pero sus manifestaciones no son escuchadas finalmente.
3. Informativo	La función del gobierno es solo informar las decisiones que ya fueron tomadas, y no da opción a cambios u opiniones de los ciudadanos.
4. Consulta	Se permite la participación a través de las expresión y atención de los ciudadanos, pero, no se tiene claridad sobre el tratamiento de sus opiniones
5. Apaciguador	En este nivel se aceptan propuestas de la ciudadanía a manera de inclusión en la toma de decisiones, pero no hay claridad si se tienen en cuenta o cómo se toman las decisiones.
6. Colaboración	En este nivel existe un proceso de negociación derivado de las demandas ciudadanas pero liderado por el gobierno.
7. Delegación de poder	Hay una mayor participación con incidencia, donde prevalece la opinión de los ciudadanos sobre la opinión del gobierno.
8. Control ciudadano	La ciudadanía lidera la toma de decisiones sin la orientación del gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Arnstein (1969) y Vargas (2010)

También Geilfus (1997) contribuye a la siguiente clasificación según Aguilar, Hernández y Leonel (2010): A continuación, se da cuenta de que existen algunos faltantes, por lo que Geilfus también contribuye a la clasificación:

- **Pasividad:** las personas participan cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto.
- **Suministro de información:** las personas participan respondiendo a encuestas; no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se va a dar de la información.
- **Participación por consulta:** las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista, esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomaran a raíz de dichas consultas.
- **Participación por incentivos:** las personas participan proveyendo principalmente trabajo a otros recursos (tierra para ensayos) a cambio de ciertos incentivos

(materiales, sociales, capacitación) el proyecto requiere su participación, sin embargo, no tienen incidencia directa en las decisiones.

- **Participación funcional:** las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por el proyecto, no tienen incidencia sobre la formulación, pero se los toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.
- **Participación interactiva:** los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto, lo que implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.
- **Auto-desarrollo:** Los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios.

Como señala Aguilar, Hernández y Leonel (2010) en el año 2005 se dieron mayores avances en la escalera propuesta por Geilfus, reduciéndola a solo 5 escalones, a saber:

- Gestión Directa: enfocada a la simple información
- Control Directo: incorpora algunos mecanismos de información pública que da la oportunidad de alegar sobre las acciones administrativas que le afectan.
- Participación por invitación: las entidades ciudadanas son informadas de las actividades que se programen, pueden hacer peticiones de realización de actividades propias, aunque no tienen capacidad decisoria y menos aún pueden implicarse directamente en su gestión,
- Codecisión y Gestión Compartida: la gestión es compartida, precisa de dinámicas de consenso y de cierta capacidad técnica por parte de los grupos informales y entidades que participan de la gestión, por lo que implica un aprendizaje en las técnicas de gestión y organización por parte de éstas.
- Autogestión: en donde supone el control y la apropiación plena por parte de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones o formulación de políticas.

En suma, un rasgo general en cada una de las tipologías es que hay ciudadanos pasivos y otros que se empoderan, autodesarrollan y autogestionan; además de que dependen de

múltiples factores ya sea individuales o de organización, incluso de características socioeconómicas, culturales, políticos, normativos y tecnológicas. Cada una de estas escalas permitirá identificar el proceso de participación en el POMCA, aunque, es en el modelo propuesto por Arnstein, en el que se basará el presente análisis.

Por otro lado, Francisco Soto y Ezio Costa (2019) plantean una discusión sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental y hacen un recorrido normativo internacional donde señalan que la relevancia para la investigación son los diferentes desafíos que se enfrentan los actores y las instituciones en cuanto a las tensiones o conflictos en la participación, haciendo especial énfasis en el desafío de las problemáticas ambientales como elemento a trabajar desde la participación en la gestión pública como un eje que contiene al ambiental.

Vivanco (2013) y Morales (2016) hacen referencias al proceso de participación ciudadana de una manera generalizada, que en teoría aplicaría para cualquier proceso de planificación territorial, pero Guerrero et al (2010) enfatizan en que la participación ciudadana aporta a los procesos de toma de decisiones y contribuyen a una mejor gestión del agua, es decir, agrega la relación entre el agua y la participación ciudadana.

Finalmente, a pesar de la multiplicidad de teorías y conceptos referente a la participación ciudadana, consideramos que el que más se acerca a la experiencia sistematizada en el presente trabajo es la dada por Vivanco (2013) en donde precisa que la participación ciudadana es un ejercicio de corresponsabilidad de los actores implicados, en donde los sujetos en redes asuman funciones activas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de lo planificado, esto implica un interés individual, social e institucional constante.

5.1.3. Actores Sociales

Otro concepto que se considera a lo largo del presente trabajo de investigación son los actores sociales y su participación dentro de la formulación del POMCA. El actor o los actores

sociales tienen la responsabilidad de facilitar los procesos de intercambio, deliberación y concertación en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Alain Touraine (1987) en su obra *el regreso del actor* define lo que es un actor social, destacando que es el hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales o colectivos ya que está dentro de un entorno del cual es parte y por ello tiene muchas similitudes haciendo suyas la cultura y reglas de funcionamiento institucional aunque solo sea parcialmente, además el actor se asume como un sujeto colectivo con intereses, condiciones y características particulares que lo identifican; es capaz de construir y llevar a cabo de manera conjunta un proyecto o proyectos de transformación social para el desarrollo de su territorio (Flacso-Andes, 2008).

Otros aportes que se han hecho al concepto argumentan que el posicionamiento del actor social se define a la vez por los valores que orientarán su acción, por las luchas que sus acciones engendran y por las relaciones de dominación. Entonces, la acción social es el resultado de acciones conducidas por los agentes de cambio que, con conciencia, buscan transformar la realidad social (Hernández, Azorín, Hernández, & Aguila, 2012).

También como sujeto colectivo, tiene una interrelación entre la comunidad y el Estado que genera estrategias de acción, aunque actúen en un marco de relaciones sociales desiguales y conflictivas, además, desarrolla una conciencia de identidad propia, es un portador de valores y recursos que le permite actuar constantemente con la finalidad de defender los intereses de sus comunidades o grupos que representan, teniendo identificadas las necesidades para priorizarlas, ya que siempre surgen nuevos conflictos que afectan a sus territorios.

No obstante, no todos los actores tienen recursos, entendidos en el sentido de tiempo, representatividad, conocimiento y destrezas, economía, técnicos o de información, esto dificulta su capacidad de incidencia, movilización, deliberación y negociación por esto los actores sociales van de la mano con la participación y los espacios de concertación que existan que les permitan influir de manera real y equitativa.

Ahora bien, la caracterización de los actores locales ha sido una constante en la literatura académica, y se han determinado algunas variables a tener en cuenta, por ejemplo, el campo

de intervención, la función que cumplen, su representatividad, el poder que invisten, los recursos que disponen, objetivos que persiguen, acciones que desarrollan, resultados que obtienen y las relaciones tejidas con otros actores para llevar a cabo sus estrategias (Socioterritorial, 2009). González (2007) permitirán una comprensión de algunos tipos de actores, que a continuación se presentan:

Tabla 2. Tipos de Actores	
Organizaciones comunitarias de base	Juntas vecinales
Organizaciones no gubernamentales	Grupos de presión
Agrupaciones políticas	Emprendedores
Propietarios de bienes raíces	Agentes Inmobiliarios
Sector financiero	Sector Público
Sindicatos	Fundaciones
Academia	Iglesias
Medios de comunicación	

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos *Actores Sociales* (Módulo socioterritorial, 2009) y *Actores sociales y desarrollo local: reflexiones desde la experiencia colombiana* (González & Velásquez, 2007).

En suma, los actores sociales están presentes en cada una de las sociedades, ya sea en mayor o menor medida, pero gracias a múltiples factores como la democratización de los Estados, los mecanismos de participación y demás, es hoy posible hablar de actores sociales y conceptualizarlos, entendiendo su potencial como reconocedores de sus territorios, siendo agentes de poder y poseedores de algún tipo de recurso que les permite ser líderes y generar desafíos para constantemente pensar en los riesgos y desafíos en que confluyen. De esta manera, contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades, por lo cual es necesario que más actores sociales detecten problemáticas, participen y se organicen con sus territorios para mejorar y fortalecerse en el trabajo comunitario.

Al respecto, en Colombia existen falencias en cuanto a las posibilidades de los actores para participar, no obstante, se han comenzado a desarrollar algunos proyectos como escuelas de formación ciudadana, fortalecimiento y acompañamiento a líderes y organizaciones sociales

estos primeros pasos contribuyen para una ampliación en las posibilidades de los actores sociales para participar y empoderarse con sus comunidades incidiendo (González & Fabio, 2007).

5.2. Componente de Conflicto

5.2.1. Transformación de conflictos

Existe poca literatura que trabaje el tema de la transformación de conflictos por lo contemporáneo que resulta, pero los estudios sobre los conflictos y la paz se han abordado en su mayoría mediante estudios de caso (Lederach, 2007). Pero,

la preocupación y fascinación por el conflicto organizado y sostenido se remontan a tiempos inmemoriales. Desde obras antiguas como la del taoísta Sun Tzu (1991) pasando por Clausewitz (1978) hasta investigaciones modernas como las de Quincy Wright (1942) y Richard Barnett (1978), la guerra ha sido estudiada y analizada en sus muchas facetas e implicaciones. A principios de este siglo surgieron como disciplinas la investigación para la paz y los estudios de conflictos, impulsados con más fuerza a raíz de las guerras mundiales (Lederach, 2007, pág. 31)

Si bien, los conflictos han estado presentes a lo largo de la historia, en el tema que atañe a esta investigación las relaciones con diferentes actores en condiciones contrarias (socioeconómica, técnicas, etc.) , la toma de decisiones y las dinámicas de poder jerárquicas resultan en situaciones conflictivas, que en este caso involucran los procesos de planificación del recurso hídrico. De ahí que se espera que la transformación de conflictos como fuente de estudio permita apostar por un entendimiento del conflicto en términos positivos y creativos para repensar las lógicas en que son construidos los procesos de planificación tradicional.

Al respecto, Almeida (2012) afirma que los procesos participativos de ordenamiento son escenarios con múltiples fenómenos sociales y procesos de transformación, y, los recursos hídricos al tener una naturaleza colectiva con una función social, convierte cada proceso en una oportunidad generadora de conflictos para su uso, aprovechamiento y apropiación. El

conflicto, entonces es en este sentido un constructor de sociedad en tanto que genera normas sociales y acciones conjuntas para resolver concertadamente los problemas que se presenten.

La visión que ha imperado en la mayoría de los estudios de investigación de los conflictos se encuentra ligada generalmente a la resolución; a partir de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), aparece la gestión de los conflictos, pero para el interés de este trabajo de investigación el enfoque de la transformación de los conflictos es el que permitirá abordar este caso. (Muñoz, 2018)

Como menciona Muñoz (2018) son “numerosas y diversas las contribuciones que este enfoque puede proveerle a la dura tarea de transitar hacia una sociedad distinta”, que quizá no es el caso de un proceso tan complejo como la guerra, pero, los conflictos que se generan alrededor de la participación y el ordenamiento del territorio – recursos hídricos - no son menores, ya que están en juego visiones, perspectivas y estructuras de poder.

Además, el valor del territorio y la identidad de comunidades crea relaciones conflictivas dinámicas y en permanente cambio.

Vicent Fisas (2005) contribuye a la descripción de lo que se entiende como conflicto,

El conflicto es un proceso interactivo, una construcción social y una creación humana que pueden ser moldeada y superada, y que por tanto no discurre por senderos cerrados o estáticos en los que la fatalidad es inevitable, hemos de convenir también que las situaciones conflictivas son también depositarias de oportunidades, y lógicamente, de oportunidades positivas, en la medida que la situación de conflicto sea el detonante de procesos de conciencia, participación e implicación que transformen una situación inicial negativa en otra con mayor carga positiva (Fisas, 2005, pág. 229)

Por el carácter, duración, intensidad y multiplicidad de actores del fenómeno que se enfrenta, se considera que una resolución o gestión de conflictos no es lo ideal, más bien, su transformación es posible. Entonces, la transformación de conflictos que deviene de una

cultura de paz o paces busca generar mayores experiencias para la gestión de conflictos, negociación y mediación, aprovechando la existencia del conflicto para construir la paz a través de compromisos a largo plazo. Además, a través de este enfoque se exige una consciencia sobre sus dimensiones y contradicciones, por lo que la transformación debe priorizar la gestión pacífica de las contradicciones a través de habilidades como la mediación, el diálogo, la empatía, la no violencia, creatividad y la construcción de acuerdos parciales sobre temas necesarios, que tengan como finalidad el desescalar el conflicto (Fisas, 2005) (Muñoz, 2018).

Así, la transformación de conflictos confluye en un espacio de democracia deliberativa, abierto al diálogo, la deliberación e interacción con distintas voces (actores); esto se apoya en la idea de Gerzon en Lederach (2009) de que transformar el conflicto es una oportunidad para el desarrollo democrático, porque supone poner el foco no sólo en la lucha visible sino en causas relacionales, institucionales, estructurales y culturales que llevan a los actores sociales inmersos en el proceso en confrontar alrededor de los derechos e intereses contrapuestos.

La transformación de conflictos es una oportunidad para la creatividad humana, y en especial de una creatividad constructiva para lograr un beneficio no exclusivo y un consenso que potencia la confianza de las personas en superar sus dificultades y tiene un carácter dialéctico. Y al respecto, este enfoque adopta como sistema de análisis el viaje al interior del conflicto para trabajar también desde su corazón, que se define según Mariano Maresca “la alternativa al conflicto no es la paz, sino una dialéctica siempre abierta y creativa” (Fisas, 2005) ante un conflicto, lo que hay que hacer es trabajar en su interior, situarse bien en él para reconocer y explorar sus mecanismos, moverse entre sus límites para tomar conciencia de nuestras fuerzas.

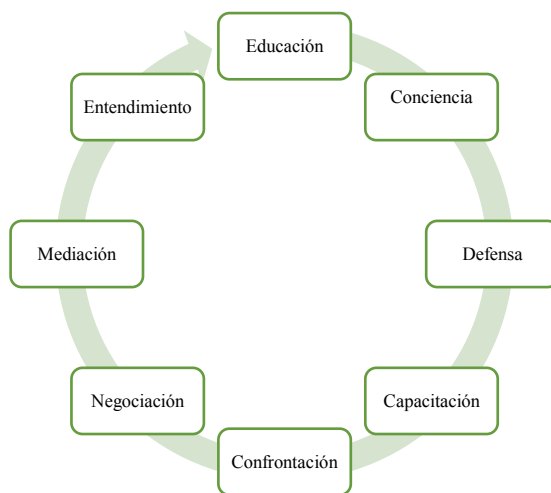
De acuerdo con Galtung (2003), este enfoque también es conocido como la transformación constructiva del conflicto y entiende que los verdaderos cambios se pueden evidenciar en la conducta, los actos políticos y se materializa en el cambio de comportamientos poniendo en práctica una capacidad transformadora, que tenga la habilidad para manejar las

transformaciones de forma aceptable y sostenible. (Galtung 2003 citado por (Muñoz, 2018, pág. 204)

Por lo tanto, los elementos más importantes dentro de la transformación de los conflictos consisten en la deliberación, en la escucha de todas las partes con sus necesidades y prioridades, dándoles la libertad para seguir su propia capacidad de transformación del conflicto. Este modelo tiene una dimensión horizontal, no jerarquizada; también, si se quiere, la presencia de un mediador o tercera persona puede utilizarse para intervenir oportunamente, este mediador llamado también *conflict/peace worker*, ayudará a trabajar con todos los actores construyendo y reivindicando la identidad, solidaridad y participación e incluso buscando la reconciliación ya sea en sus distintas formas: reparación, perdón, penitencia, castigo, karma, comisiones de verdad, revivir, compartir dolor, reconstrucción conjunta del conflicto, etc. (Fisas, 2005, pág. 234)

Lederach presenta una caja de herramientas con las diferentes modalidades e instrumentos para la transformación de los conflictos, este diseño contribuirá al análisis de las dinámicas de conflicto presentes durante la formulación del POMCA.

Gráfico 1. Instrumentos para la transformación del conflicto



Fuente: Lederach citado por (Fisas, 2005)

Lederach advierte que la clave de este proceso es el conocimiento y la consciencia social, el significado que la gente sabe de los acontecimientos y temas, así como las respuestas y

acciones que toman para la salida del conflicto, y esto se refuerza en la confianza y la práctica del diálogo.

Finalmente, esta labor se orienta con algunos instrumentos para la mediación de las partes en conflicto y en todos los procesos dados:

- Talleres de solución de problemas
- Capacitación en la resolución de problemas
- Comisiones de paz.

Para concluir, se quiere intentar una estrategia de construcción de paz para aplicarse en algunos talleres de socialización con mediadores que prioricen el diálogo, la deliberación y la concertación de ideas para que la transformación de conflictos se enfoque en mayores oportunidades de creatividad, apertura de espacios para la participación y mejoras para la calidad de vida de las comunidades y el territorio.

5.3. Gestión y planificación

5.3.1. Cuenca Hidrográfica

El concepto de cuenca hidrográfica y su gestión se desarrolla principalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua celebrada en 1977 en Río de Janeiro; dicha conferencia se basó en la premisa de que las cuencas hidrográficas deben trabajarse bajo un enfoque integral, y que es tarea de los países priorizarlo en su ordenamiento, además, que la cuenca hidrográfica se entiende como la entidad geográfica más apropiada para la planificación y gestión de los recursos hídricos.

Axel Dourojeanni, doctor y experto en gerencia de agua y medio ambiente ha brindado grandes aportes para la conceptualización señalando que, “la cuenca hidrográfica, sus recursos naturales y sus habitantes, poseen connotaciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que le confieren características peculiares” (Dourojeanni, Jouravlev, & Chávez, 2002), convirtiéndose en un eje natural de comunicación y de intercambio

económico, ya a lo largo de los ríos, ya a lo largo de las cumbres; en las cuencas de valles y de grandes descargas, el eje fluvial es también una zona de articulación de sus habitantes; también este autor en otros trabajos investigativos aporta el elemento de unidad territorial, entendiendo que, el concepto de cuenca hidrográfica en relación con la importancia que tiene, ya sea de forma independiente o interconectada con otras, tiene su razón de ser ya que es la unidad territorial más adecuada y la base para la gestión integrada de los recursos hídricos, y en especial del agua; esta gestión se establecería entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad la cuenca fluvial.

Ovalles, Méndez y Ramírez (2008) refuerzan esta idea y añaden que la cuenca hidrográfica como una unidad territorial, tiene un carácter político muy marcado. Estas definiciones han servido como base para la mayoría de los procesos de gestión de cuencas hidrográficas, al igual que la dada por CEPAL (2002) en la que considera a la cuenca hidrográfica como un área determinada por la salida única que tiene para su escorrentía, por tanto, es la unidad territorial más adecuada -pero no necesariamente aceptada-, para la gestión integrada del recurso hídrico. En esta misma línea, los autores Buitrago (2006) y Guerrero et al (2010) coinciden en que una cuenca hidrográfica debe ser objeto de planificación para el aprovechamiento y protección de esta. Además, más que un espacio de aprovechamiento y protección es un sistema de delimitación natural que permite una planificación no sólo del recurso natural sino también una planificación con enfoque de desarrollo integral territorial.

Cabe destacar la visión institucional que se tiene y el Ministerio de Ambiente (2010) establece que las cuencas hidrográficas son un:

Instrumento a través del cual se realiza la planeación del adecuado uso del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna; y el manejo de la cuenca, entendido como la ejecución de obras y tratamientos, con el propósito de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y el aprovechamiento económico de tales recursos, así como la conservación de la estructura físico -biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico

Aquí es preciso como parte de la conceptualización mencionar las diferenciaciones con otras definiciones sobre la cuenca y su gestión como: el enfoque de *River Basin Development* que consiste en el *Watershed Management*, *Natural Resources Development* y está el enfoque de la Gestión Integrada de Cuencas hidrográficas (GICH) que ha tomado fuerza en la gestión y planificación de recursos hídricos.

La Cuenca Hidrográfica se considera además como un espacio territorial para la participación en gestión ambiental delimitado por una divisoria de aguas o parteaguas, de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar. Este concepto de cuenca es asumido casi a nivel mundial e incorporado en las normativas. (Hernández, Azorín, Hernández, & Aguila, 2012)

En la revisión práctica se observa que una cuenca hidrográfica no debe de tener una visión monodisciplinar, contrario a ello, se debe situar a las cuencas en una visión multidisciplinar e interdisciplinar y como sistemas socio-ambientales, ya que la visión tecnicista e institucional no logra ser un eje dinamizador para la cuenca y sus procesos de gestión, además de que éstas se configuran en un sistema complejo con relaciones dinámicas (Gobierno Regional de Piura – ANA, 2009) por esta razón se busca explorar un enfoque de cuencas alternativo, donde se signifique comprender los usos y funciones del agua, orientándose hacia una visión más holística y comprensiva del territorio. El enfoque de cuencas a través del concepto de cuenca, legitima una unidad para el manejo racional de los recursos y para la resolución de los problemas que surgen de esos manejos, por lo que se requiere de un diseño e implementación de un sistema de gestión.

Asimismo, Aguilar, Hernández y Leonel (2010) a partir de su experiencia en la gestión de cuenca hidrográfica del río Valles en México, señalan que el enfoque de cuenca debe tener un referente interdisciplinario, donde se caractericen y valoren los fenómenos que suscitan, ya sean los conflictos sociales, la racionalidad económica, la valoración diferencial y apropiación social de recursos naturales en los procesos sociales de desarrollo, ya que la

cuenca se concibe como un ámbito de confrontación de intereses, normas, regulaciones y jurisdicciones.

5.3.2. Gestión Pública y Ordenamiento Territorial

La gestión pública se puede abarcar desde varias perspectivas y experiencias, pasando de la gestión integral del recurso hídrico, hasta la gestión descentralizada y la cogestión adaptativa. Ovalles, Méndez y Ramírez (2008) determinan que para una correcta ordenación de cuencas hidrográficas se necesita de una gestión íntegra, ya que las cuencas tienen una representación geopolítica importante. Resaltan cuatro momentos para una gestión integrada de las cuencas:

- Durante el momento de formulación del plan
- El momento de aprobación y promulgación: instrumentos y mecanismos.
- El momento de la ejecución del plan: acciones y decisiones.
- El momento de seguimiento y ajustes de la instrumentación del plan.

Desde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2019) se entiende la gestión ambiental en el sentido de que es una acción conjunta entre el Estado y los actores sociales, y se articula con la gestión territorial, las políticas ambientales y los planes sectoriales que se relacionan con el medio ambiente; añade que esta gestión debe dotarse de herramientas jurídicas, técnicas, económicas, financieras, administrativas y de planeación para un proceso racional, sostenible y eficaz. También es clave el involucramiento de Corporaciones Autónomas Regionales junto con los entes territoriales para así cumplir con las competencias legales y constitucionales que se establecieron para la gestión pública de los recursos hídricos y el ambiente. En Colombia, por ejemplo, la Ley 99 de 1993 establece el proceso de planificación y gestión ambiental, pero este no hace referencia a objetivos específicos para la gestión integral del recurso hídrico; sin embargo, plantea la obligatoriedad del Ministerio de Medio Ambiente de dirigir y coordinar procesos de planificación de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del SINA (Buitrago, 2006).

Con experiencias internacionales que la gestión pública va más allá de la aplicación legislativa y la coordinación de objetivos, es decir, abarca no sólo los arreglos institucionales (reglas, leyes, regulaciones, cultura y organizaciones) sino también la administración de concesiones, derechos u otras figuras del uso o aprovechamiento de los recursos hídricos como la elaboración de planes de gestión, estimación de disponibilidad, evaluación de proyectos y aprobación de obras hidráulicas, calidad del agua y caudales ecológicos, catastro actualizado de usos y usuarios, para ello el Estado es el encargado de ejercer dichas funciones de gestión.

Como se mencionó anteriormente, desde la gestión pública se han dado varias perspectivas, y se considera en especial la que señala Palacios (2012) donde este autor presenta un estudio de caso de los resultados que ha tenido el modelo de la cogestión adaptativa para integrar a todos los actores que inciden en la cuenca con los comités, y se conceptúa como la gestión conjunta, compartida y colaborativa de actores locales como productores, grupos organizados, gobiernos locales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales, organismos donantes y cooperantes (Palacios, 2012)

Este modelo de cogestión busca la interacción de todos los actores que inciden en la cuenca, y se logra materializar con la sistematización de la experiencia que permite construir y retroalimentar conocimientos, observaciones y reflexiones para su aprovechamiento en la toma de decisiones sobre el manejo, gestión y planificación de las cuencas hidrográficas.

En la misma línea, Faustino, Jiménez y Campos (2008) resaltan cómo la cogestión adaptativa al ser una gestión de empoderamiento local se orienta a partir de un enfoque sistémico e integral de las cuencas hidrográficas, acompañado de una visión antropocéntrica y ecosistémica, este enfoque se comienza a extender en el año 2004 a través de la sistematización de experiencias en diversas regiones, específicamente con el programa FOCUENCAS en Centroamérica, que estaba orientado al desarrollo de procesos participativos basados en la acción-investigación, desarrollando procesos sostenibles que tengan como base la participación y la toma de decisiones de los actores locales, junto con las instituciones y gobiernos.

Estos autores resaltan varias características de la cogestión adaptativa que valen la pena resaltar:

- a) Enfoque ecosistémico, integral, integrado y antropocéntrico.
- b) Los recursos agua, suelo y vegetación constituyen la base de la gestión.
- c) Con base en el desarrollo de procesos y una visión de largo plazo.
- d) La multiplicidad de actores, con sus intereses y responsabilidades.
- e) La multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad.
- f) La necesidad de inversiones con retornos de largo plazo.
- g) Los impactos integran múltiples variables y esfuerzos.
- h) Toma de decisiones y participación estratégica y funcional

Asimismo, distintos autores hablan de la planificación o gestión pública de manera más globalizada, tal como González (2006) quien expone un proceso muy rico en experiencias y aprendizajes con ocho comunidades rurales de la Microcuenca del río La trinidad-Estelí, destacando que por medio de la organización comunitaria se logran soluciones a las problemáticas ambientales y una incidencia más activa y con más fuerza en los actores involucrados, a este lo han llamado como el proceso de planificación ambiental participativa, y para que sea más efectivo se necesita de un diagnóstico preparado por los actores sociales locales. La planificación ambiental participativa entiende también que en todo proceso de toma de decisiones e incidencia existen conflictos, por ello es necesario que se promuevan estrategias de resolución de conflictos. González (2006) define la planificación participativa a partir de varios autores, pero se considera que prevalece la de Balarezco (1994) citado por (González J. , 2006, pág. 7) que lo define como el medio para que los hombres y mujeres de las comunidades rurales, reflexionen en conjunto sobre su situación actual y definan estrategias de cambio para el futuro (González J. , 2006)

5.4. Componente Metodológico: La sistematización de experiencias

Desde las ciencias sociales el estudio de los fenómenos sociopolíticos tiene un carácter interdisciplinario debido a las complejidades de estos. En este sentido, se ha apostado por la

sistematización de experiencias, que en su concepto y práctica dan valor a la intervención como lugar o espacio para la transformación con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Oscar Jara (2018) es considerado uno de los principales autores que contribuyen a la conceptualización de la misma, entiende la sistematización como un proceso de reflexión e interpretación crítica sobre la práctica y desde la práctica, que se realiza con base en la reconstrucción y ordenamientos de los factores objetivos y subjetivos que han intervenido en esa experiencia, para extraer aprendizajes y compartirla; asimismo, Ghiso (1998) concibe la sistematización como un enfoque de intervención que permite entrar en la voz, en la autoconciencia de lo institucional, en los imaginarios y en aquellos campos donde existen formas institucionalizadas de ejercicio del poder.

La sistematización ha tenido un lugar importante en las investigaciones en América Latina, a partir de las necesidades y fenómenos que surgen, que lleva a la autovaloración del saber, el cuestionamiento crítico de los modelos de intervención y la propuesta de didácticas y pedagogías tradicionales, en suma, es un proceso crítico que interroga constantemente y como afirma, Boaventura de Souza Santos, el filósofo y científico social portugués, los fenómenos y procesos sociopolíticos de nuestra época no pueden ser comprendidos por los marcos de interpretación tradicionales, por esta razón se debe crear nuevos marcos que integren lo teórico o académico junto con los movimientos sociales, los grupos organizados o los actores protagonistas que en su práctica comprenden las luchas sociales.

También, Rosa Villavicencio (2009) en el *Manual Autoinstructivo: Aprendiendo a sistematizar las experiencias como fuentes de conocimiento*, destaca que la sistematización permite recoger los saberes prácticos presentes en las experiencias y ayuda a convertirlos en saber compartibles mediante un proceso reflexivo que culmina en la comunicación de enseñanzas, asunto fundamental de la sistematización, que nos permite comunicar aprendizajes.

No obstante, Van de Velde (2008) coincide en que el debate sigue abierto en cuanto a su conceptualización, pero siguiendo con los objetivos propuestos en el presente trabajo de investigación el concepto de Jara y su propuesta de cinco pasos para la realización de la sistematización. Cabe recordar que Jara (2018) y Ghiso (1998) parten de una concepción dialéctica que entiende los fenómenos sociales como históricos, cambiantes y contradictorios, y se deben a múltiples factores y determinaciones estructurales y coyunturales; la sistematización de experiencias a partir de la Ciencia Política podría situarse en el sentido de que busca fortalecer a través de las experiencias, las capacidades, acciones, estrategias y diseños para la participación ciudadana en procesos de gestión de recursos hídricos. El desafío es seguir construyendo un camino de la teorización para la sistematización de experiencias en la Ciencia Política

6. SISTEMATIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA

Para comprender la relación que tienen los conceptos expuestos anteriormente con el presente estudio, es necesario comprender el contexto en que se ubica esta experiencia y el porqué de la elección de los años 2014-2018, para su sistematización, dado que aún está en curso el proceso del POMCA.

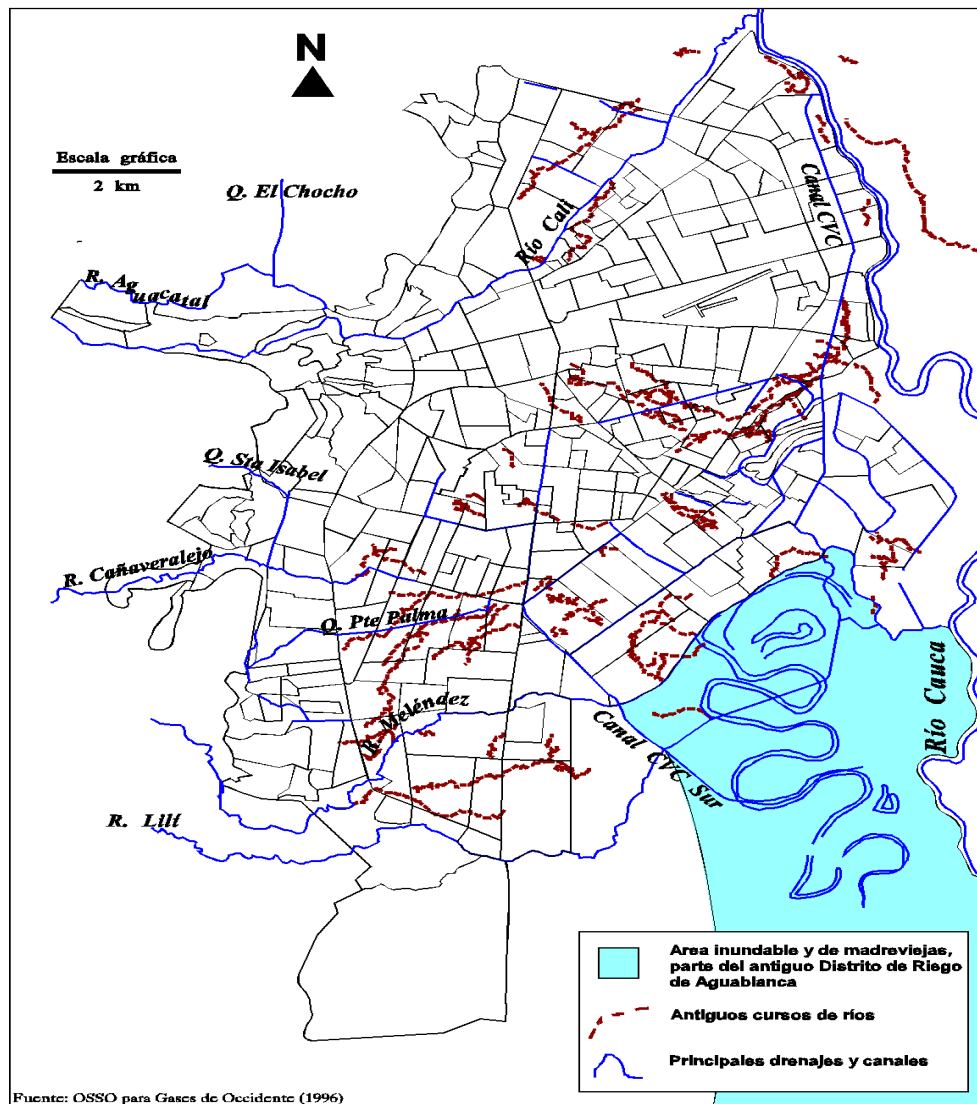
6.1. Marco Contextual: La cuenca Hidrográfica de los ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo

En primer lugar, la cuenca Hidrográfica de los ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo tiene una extensión de 19087,81 Hectáreas, a partir del cauce del río Cauca a 950 msnm., hasta los 3100 msnm., en el Parque Nacional Natural Farallones de Santiago de Cali en la Cordillera Occidental. El 36,9% del área corresponde a zona de ladera, el 13,3% al valle geográfico del río Cauca o zona plana y el 50,8% a la zona urbana (sur de Santiago de Cali), la cual su mayor parte corresponden a relieve plano. La cuenca involucra varias zonas de vida que van desde las alturas de la formación montañosa de Los Farallones de Santiago de Cali en la cordillera occidental hasta la planicie inundable del Valle geográfico del río Cauca. Estas diversas zonas de vida van desde los ecosistemas de bosque húmedo montano y premontano, hasta el bosque seco, húmedo tropical, sabanas y ecosistemas humedales (Consorcio Ecoing , 2018).

De esta manera, el POMCA hace referencia a tres ríos diferentes, que pertenecen a una gran cuenca y desembocan a un canal artificial denominado Canal interceptor Sur, esta situación remite una primera complejidad en el diagnóstico del POMCA, ya que un análisis socio cultural y territorial de las tres subcuencas son estudiadas como una sola, y no de manera individual.

También, en el Acuerdo 15, de agosto 11 de 1988 se distribuye las zonas rurales y urbanas, donde la zona urbana está compuesta por las comunas 3 a la 22 y en la zona rural los corregimientos: Andes, Villacarmelo, La Buitrera en la zona de ladera, Navarro y el Hormiguero. En la siguiente página, se presenta un mapa realizado por la Corporación Osso (1996), en el cual se indica los antiguos cursos de los ríos.

Gráfico 2 .Antiguos Cauces del Rio de Cali 1996



Fuente: Corporación OSSO (1996)

En cuanto al universo temporal, éste comprende los períodos de desarrollo del proceso de formulación del POMCA, es decir 2014-2018, pero, cabe resaltar otra gran dificultad que se presenta durante el periodo de la formulación como el déficit de presupuestos, el diálogo con las comunidades y su socialización.

Ahora bien, la ordenación del POMCA de los ríos Lili- Meléndez- Cañaveralejo se remite a lo ordenado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012) quienes establecen un Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA- que figura como el

instrumento a través del cual se realiza la planeación del adecuado uso de los recursos naturales y, por tanto, el manejo integral de la cuenca., este plan se organiza en un guía de elaboración del POMCA, allí se determina que todas las cuencas hidrográficas con poblaciones mayores a 50 mil habitantes con índices de escasez de agua entre medio o bajo deben estar ordenadas y deben incorporar dos elementos: la participación y el componente de gestión del riesgo, elementos excluidos en la primera propuesta de ordenación.

Actualmente hay treinta y dos (32) POMCAS que están en proceso de formulación y Veintiocho (28) que están en proceso de actualización, para un total de sesenta (60) POMCAS priorizados a nivel nacional, de acuerdo con los estudios realizados por el IDEAM e IGAC debido a las consecuencias presentadas en la ola invernal del año 2010-2011 (Miniambiente, 2015). Una de las 60 cuencas priorizados fue la cuenca de los ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo, ubicada en la ciudad de Cali, en donde la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) declaró en ordenación mediante la Resolución 0520-0475 de 2014 (IDEAM, 2019)

Cabe resaltar que en el Estudio Nacional del Agua realizado por el IDEAM en el 2019, se describe las seis subzonas que están dentro de la categoría “crítica” y que coinciden territorialmente con las ciudades más grandes de Colombia, dejando en evidencia que estas cuencas representan un área importante en el país, una de estas seis subzonas es la que corresponde a los ríos Lili- Meléndez y Cañaveralejo, esto conlleva, a la CVC a celebrar el 13 de agosto de 2014, el Convenio Interadministrativo⁵ que pretende aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos para elaborar el POMCA de los ríos Lili- Meléndez- Cañaveralejo en el marco del proyecto Incorporación del componente de gestión de riesgo de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno la Niña 2010-2011.

⁵ Convenio Interadministrativo FA No.016 de 2014- CVC No. 014 de 2014: aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos para elaborar (formular) el POMCA de los ríos Lili- Meléndez- Cañaveralejo (Código 2630) y ajustar (actualizar) los POMCA del Río Cali (Código 2634) en el marco del proyecto Incorporación del componente de gestión de riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno la Niña 2010-2011

En esta medida, el presente trabajo propone la sistematización de una experiencia significativa en la ordenación de cuencas hidrográficas, que permita evidenciar una perspectiva de aprendizaje del proceso de participación ciudadana en la formulación del plan de ordenación de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo con el fin de que posibilite mejorar experiencias similares y generar un mayor impacto en los procesos de participación ciudadana de los próximos POMCA en el país.

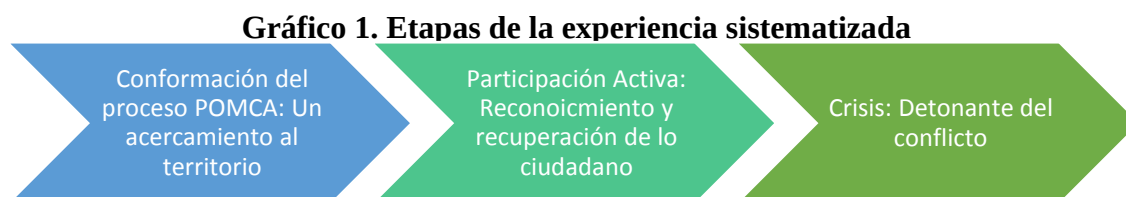
Los aportes realizados a la planificación de las cuencas hidrográficas en el país han sido muy diversos, siendo las principales contribuciones las provenientes de las áreas del conocimiento de las ingenierías y las áreas humanas como la geografía. Desde esta última, se ha planteado la importancia de vincular a quienes habitan en las áreas de influencia de la cuenca ya que son los principales afectados en lo que se refiere a su oferta, demanda, cantidad y calidad de agua. Es por ello por lo que, considerando los grandes avances que resultan de la interdisciplinariedad en la investigación social, el campo de los estudios políticos es pertinente en cuanto a que fortalece el ejercicio del involucramiento de la ciudadanía en la participación de un asunto de interés público como lo es el agua y sus recursos naturales como estrategia para el desarrollo ambiental nacional y local.

La sistematización de la experiencia en cuanto a la participación ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas de los Ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo permite entonces un acercamiento teórico-práctico al análisis del entorno sociopolítico con una mirada interdisciplinaria sobre las dinámicas políticas, participación ciudadana y las políticas públicas en la realidad local de la ciudad de Cali.

Para dar cuenta de la experiencia de forma ordenada y analítica, se establecieron tres etapas durante el desarrollo de la experiencia a sistematizar: Conformación del proceso POMCA: Un acercamiento al territorio, Participación Activa: reconocimiento y recuperación de lo ciudadano y Crisis: Detonante del conflicto. En primer lugar, se relatan los hitos significativos para el proceso de inicio de la formulación del POMCA, esta etapa a su vez coincide con las fases formales del POMCA de aprestamiento y la primera parte del diagnóstico. La segunda, es en la cual se relatan los hitos significativos de participación ciudadana, tanto en las actividades propuestas por el consorcio como iniciativas de los actores, en esta etapa están presentes las fases formales de diagnóstico, prospectiva y

zonificación ambiental, y parte del inicio de la fase de formulación. Y en la tercera, se relatan los hitos significativos de la experiencia, donde se da una disminución de la participación y dificultades de tipo técnicas, financieras y de manejo de conflictos en la formulación del POMCA, la cual coincide con la fase formal de formulación del POMCA.

A continuación, se presenta un diagrama que ilustra esta división por etapas:



Fuente: Elaboración Propia 2020

6.2. Conformación del proceso POMCA: Un acercamiento al territorio

Durante la formulación del POMCA se destacan varios hitos importantes que permitieron poner en marcha las actividades para su desarrollo.

Hito: Resolución declaratoria de ordenación del POMCA

- Fecha: 26 de septiembre 2014

A través de la Resolución 0100 No. 0520-57318 se declara en ordenación el POMCA para los ríos Lilí- Meléndez- Cañaveralejo, esto a raíz de los compromisos establecidos entre el Miniambiente y la CVC para fortalecer los procesos de ordenamiento ambiental del territorio con miras a reducir los riesgos presentes en las cuencas hidrográficas por fenómenos ambientales como la Niña, ocurrido en el 2010-2011 que afectó las viviendas, las personas y el territorio, provocando deslizamientos e inundaciones. Así, bajo este objetivo se incorpora el componente de gestión de riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial, además, se delimita con el código 2630 el área del nororiente, sur y oriente que comprende la cuenca hidrográfica de los ríos. Se resalta que en el artículo cuarto la CVC

tiene la responsabilidad de desarrollar cada una de las fases que están señaladas en el artículo 28 del Decreto 1640 de 2012¹, en acuerdo con los criterios técnicos, procedimentales y metodológicos allí establecidos.

Hito: El reto de concertación inicial: proceso de formulación de la Fase aprestamiento

- Fecha: Enero del 2016

En el documento memoria socialización de fase aprestamiento elaborado por el consorcio Ecoing (2016) en donde se describen las actas que tienen registro del inicio del proceso de ordenación de la cuenca, se relata el objetivo de generar un espacio de acercamiento inicial con los actores que viven y desarrollan actividades alrededor de la cuenca. La clasificación de los actores estuvo orientada por bases de datos procedente de entidades públicas y de información recibida directamente por la CVC, así como de información recogida por líderes sociales y ambientales que estaban establecidos en la cuenca.

El objetivo de la fase de aprestamiento según las orientaciones del MINIAMBIENTE es diseñar y ejecutar los escenarios de socialización para lograr contextualizar sobre la elaboración del POMCA a los actores de la cuenca; en la elaboración se incluye la descripción de cada una de las fases del proceso de formulación, junto con el proceso de elección y conformación del consejo de cuencas y el seguimiento del Fondo de adaptación, que resultan siendo los mecanismos de participación del POMCA en la fase de aprestamiento; además, se diseñó un escenario de socialización con los actores en relación a la gestión de riesgos.

Se programaron ocho sesiones como escenarios de socialización, partiendo desde el 6 de agosto hasta el 1 de octubre del 2015, convocando a 11 actores: Juntas de Acción Local, Juntas de Acción Comunal, mesas ambientales, comités de planeación, asociación de acueductos veredales, ONG de carácter ambiental, instituciones de carácter superior, instituciones de Educación Básica y Secundaria que realizan proyectos ambientales en el área de la cuenca, líderes ambientales, mesas de mujeres y asociaciones de productores agrícolas. También, para la realización de estos espacios participaron los profesionales representantes

del consorcio Ecoing, profesionales del componente socioeconómico y técnicos de apoyo logístico del evento (Consortio Ecoing, 2016).

Cabe resaltar que en este proceso del POMCA se incorporó la gestión de riesgo, por lo cual se convocó un taller de socialización extra con actores institucionales de la gestión de riesgo: cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali, Policía Metropolitana de Cali -que incluye los carabineros y la defensa civil-, Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastre, Corporación Osso, Ejército Nacional de Colombia, Fuerza Aérea Colombiana, Secretaria de Gobierno Convivencia y Seguridad, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Departamento Administrativo de Gestión de Medio Ambiental, Gestión de riesgos de Desastres del Departamento del Valle del Cauca y la CVC; para dicho taller se contó con los profesionales citados en las ocho sesiones definidas anteriormente, y la participación de profesionales del componente técnico- gestión de riesgo.

- Fecha: 6 de agosto de 2015

En las instalaciones de Acuabuitrera, ubicada alrededor del río Lili se da la primera socialización que contó con la participación de 30 personas entre representantes de JAC, empresas prestadoras de acueducto, comités de planificación, mesas ambientales, instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales. Se realizó una presentación institucional de la CVC, y la explicación del proceso de ordenación de cuencas hidrográficas y cómo se llegó a la firma del Convenio 016 del 2014 para la formulación de los ríos Lili-Meléndez- Cañaveralejo. Seguido, expusieron el funcionamiento, proceso de elección y fechas para la elección del Consejo de Cuencas; en este punto se presentan varias dificultades debido a que varios asistentes no tienen claridad sobre la participación de las JAL, y solicitan de manera rápida la entrega de la Resolución 0509 de 2013, también denuncian la ausencia de diálogo entre las comunidades y organismos gubernamentales como el DAMGA o la CVC. Posterior, se presenta el mecanismo de Auditorias Visibles como una herramienta del Fondo de Adaptación, que sirve para que los actores puedan tener un seguimiento de las actividades y los recursos ejecutados en el POMCA.

A manera de conclusión, la primera experiencia de socialización resultó un desafío y un replanteamiento sobre la dinámica de esta, los tiempos y los temas, así como la estrategia de participación para que pueda ser más amplia e incluyente.

- Fecha: 8 de agosto de 2015

En el sector Camino del minero perteneciente a la zona de la parte media del río Meléndez, participaron 65 personas con representantes y delegados de la Mesa Ambiental del río Lili, Las JAC de: las Palmas I y II, la choclona, Buitrera cabecera, alto de los mangos, horizontes, la JAL, Consejo de Planificación Rural, Mesa de Mujeres, Corporación Aquarela Biodiversidad de Colombia, Apromeléndez, líderes ambientales, ONG y el DAGMA.

Lo más destacado de esta segunda socialización fue que se dieron a conocer los principales fenómenos que aquejan a la comunidad y la cuenca, como la falta de empleo, el desconocimiento del impacto ambiental que genera la construcción cerca del río Meléndez, también se abordaron aspectos como qué concepto tienen los actores sobre lo que es el POMCA, la cuenca hidrográfica, ubicación de la cuenca hidrográfica de los ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo y cómo pueden participar, se destaca la presencia de Comunidades indígenas y afrodescendientes no reconocidas por el Ministerio del Interior pero que son relevantes para la participación en el POMCA y el Consejo de Cuenca. La representante del Consorcio Ecoing expone que el Consejo de Cuenca tiene una duración de cuatro años y que se necesita de un consejero de cuenca como facilitador del proceso, ya que conoce la cuenca, la comunidad y el sector que representa. La participación a través del consejo de cuencas se da exclusivamente con los actores contemplados en la Resolución 0509 del 2013.

Cabe resaltar la intervención de Manuel Solarte representante de la Corporación Aquarela Biodiversa Colombia señala tres puntos:

1. Anteriormente se han hecho estudios técnicos sobre la cuenca, por lo que el área está sobre diagnosticada, y lo mejor sería reorientar el apoyo económico hacia el fortalecimiento de la participación comunitaria, puesto que son pocos los que participan en el proceso (este comentario fue recurrente a lo largo de la sesión).

2. Inconformidad y molestia por la ausencia de la CVC; se quiere que este proceso tenga avances, lo cual solo sería posible si, en el proceso del POMCA existe un compromiso de entes territoriales como la CVC, Alcaldía y DAGMA.
3. Amenazas de líderes (siete en total)

Además, la presidenta de la JAC Meléndez y un representante de la Comisión Ambiental de la JAC Alto Meléndez expresan su preocupación por los recursos destinados para la realización del POMCA, y necesitan conocer el valor del contrato, qué actividades se van a ejecutar y lo que le corresponde a cada subcuenca, así como quién hará la veeduría al POMCA. Por otra parte, algunos integrantes del colectivo Amigos Cuenca Río Meléndez llaman la atención sobre el estado del río, la escasez del agua y que las personas no tienen una consciencia sobre el cuidado del agua, y solicitan la presencia de autoridades y requieren árboles para sembrar.

En suma, los actores del área media de la cuenca del río Meléndez han liderado procesos de gestión y empoderamiento ambiental, por lo que se ubican como actores estratégicos para el desarrollo del POMCA, éstos actores hicieron aportes como reorganizar las estrategias y mecanismos para fortalecer la participación comunitaria y que se logre una mayor participación, ya que son pocos los actores que están normativamente participando, quienes manifestaron inconformidad con la CVC por la poca gestión en el territorio como Autoridad Ambiental y exigen su participación en los escenarios de socialización y que propongan soluciones reales a la problemática ambiental, asimismo, plantearon invertir recursos en participación comunitaria y no tanto en la realización de diagnósticos que ya se hicieron con anterioridad.

- Fecha: 10 de agosto 2015

Villacarmelo: Cuenca alto río Meléndez. En esta sesión participaron 31 actores como los miembros de JAC, JAL, comité ambiental, comité de Planificación, Policía Nacional, Colegios, Veedurías Ambientales y habitantes del sector.

Se destacan varias intervenciones de los participantes: una Edil del corregimiento Villacarmelo, quien asegura que la participación de la comunidad es poca en

el POT de Santiago de Cali y que la comunidad de Villacarmelo está elaborando su propio Plan de Desarrollo, que consideran un instrumento necesario porque a través de éste se define la administración de recursos otorgados por la ley 715; un veedor ambiental de la comunidad afirma que la Resolución 509 de 2013 es discriminatoria ya que excluye a muchos actores que están presentes en la cuenca y que no están contemplados normativamente; y finalmente, una de las participantes expresa que ha realizado varios escritos para enviar al Senado de la República con el fin de solicitar la creación de un Decreto-Ley que ofrezca garantías para la calidad de vida de los campesinos que habitan el área de reserva del Parque Farallones, pues son ellos los que han cuidado las fuentes hídricas (29 captaciones de agua) del sector, e invita al consorcio ECOING a formar a los campesinos en la protección del medio ambiente.

Finalmente, se reconoce el valor de esta área por su riqueza biológica y recursos hídricos, y debe tenerse en cuenta la importancia ecosistémica del Corregimiento Villacarmelo y los trabajos comunitarios que se desarrollan para lograr un proceso de articulación más incluyente y efectivo.

- Fecha: 14 de agosto de 2015

Paraje de La Luisa: Cuenca alta río Cañaveralejo. Se contó con la participación de 27 personas representando la JAC, JAL, comité de planeación, Asociaciones Administradoras de Acueducto y docentes e investigadores universitarios.

Se destaca que en la socialización varios miembros de la comunidad afirman que es desacertado por parte de la CVC incluir las tres cuencas en un solo POMCA, debido a las particularidades de cada una de ellas, además el impacto que ha tenido la minería en la zona alta de la cuenca es alarmante, provocando una migración de especies de mamíferos que estaban en la zona alta a la zona media buscando refugio y alimento. En suma, la minería ha colocado en peligro la biodiversidad de la cuenca; asimismo, los asentamientos ilegales en la cuenca del río Cañaveralejo son las problemáticas más relevantes en esta área. El presidente de la Junta Administradora Local- JAL Buitrera señaló que la mayor problemática del río Meléndez es el hundimiento, y ante esta situación la CVC y el INGEOMINAS tienen que evaluar el riesgo al que está expuesta la comunidad.

- Fecha: 20 de agosto 2015

Publicación de la CVC en periódico local, donde se invita públicamente a la elección de representantes al Consejo de Cuenca para el POMCA, se categorizaron estas personas jurídicamente:

Comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca, comunidades negras asentadas en la cuenca que hayan ocupado tierras baldías en las zonas rurales, organizaciones que asocien campesinos, organizaciones que asocien sectores productivos, prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado, organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la protección del medioambiente y los recursos naturales renovables, Juntas de Acción Comunal e Instituciones de educación superior. En la publicación se puede encontrar los diferentes requisitos y la recepción de documentos para participar en el mismo, y se convocan a elecciones el día 30 de septiembre de 2015.

- Fecha: 26 de agosto de 2015

Colegio Ideas: Cuenca Media río Cañavalejo. Participaron 22 personas entre representantes de JAC, JAL, líderes ambientales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas. Los asistentes en general manifestaron varias inquietudes, la primera, la necesidad de ampliar la participación a los actores, organizaciones y asociaciones que no poseen personería jurídica, la segunda preocupación es por el límite de la cuenca, puesto que abarca más del 80% del área urbana de Santiago de Cali, por lo que recomiendan que los que estén en el Consejo de Cuenca tengan consciencia sobre este tema.

Se identifican 27 actores relevantes en el proceso de ordenación del POMCA: APROMELÉNDEZ, ACCR - Siloé , Corporación Aquarela, Aquarelita, Fundación Red la Minga , Fundación Samuel Fundación Farallones de Vida H2O, Fundación Club Campestre, Fundación Polvo Rojo, Fundación Nueva Luz, Mujeres Siglo XXI, ECOLPROVIS, SAPSO, GAPI, SIDOC, Planeación Municipal, Carabineros, Grupo Pedagogía Nómada, Liceo Campestre Pulgarcito, Juntas de Acción Comunal – JAC, Juntas Administradoras Locales – JAL, Acueductos Comunitarios, Constructora Meléndez, Servicio Geológico Colombiano, Corporación OSSO, Atlas de las Aguas, Curadurías Urbanas y el Sistema de Gestión Ambiental Comunitario – SIGAC.

Por último, se aplaza la recepción para participar en el consejo de cuencas hasta el 10 de septiembre de 2015, ya que fue una constante en la mayoría de las socializaciones.

- Fecha: 05 de septiembre de 2015

Caseta comunal La Sirena: Cuenca Media río Cañaveralejo. Se presentaron 22 participantes de la JAC, presidente de acueducto veredal, presidente de JAL, líderes ambientales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de hecho. En esta socialización las intervenciones fueron de gran aporte para el proceso del POMCA y de la sistematización; un habitante de la vereda La Sirena, perteneciente a la Red La Minga, expone la existencia de un Cabildo Indígena en el área que debe tenerse en cuenta, también menciona la necesidad de crear el Corregimiento Cañaveralejo, ya que en la división político-administrativa de esta zona están presentes tres corregimientos, y debería ser solo uno, por lo que debería comprarse terrenos en la parte alta de las cuencas que son centrales para el abastecimiento de agua,

En la misma línea el presidente JAC Buitrera plantea la pregunta de cómo se ve reflejado en el POMCA el conocimiento de las comunidades que habitan la cuenca, el Consorcio aclara que el componente de participación es transversal a todo el proceso, y el conocimiento de los actores es relevante para la construcción del análisis situacional en la Fase de Aprestamiento, en la construcción de la Fase de Diagnóstico, en el diseño de los escenarios en la Fase de Prospectiva y Zonificación Ambiental y en la formulación de proyectos en la Fase de Formulación, al respecto, el presidente JAC y Junta de Acueducto Paraje de la Luisa expone que hay un trabajo en la caracterización de la cuenca y debe tomarse en cuenta, y se pregunta cuáles son las cosas que les quedará a la comunidad de este proceso; igualmente, algunos de los participantes del espacio expresaron su preocupación por la posibilidad de desalojo en el sector de la Bella Suiza, a lo que el Consorcio responde que el proceso de zonificación ambiental tiene como objeto el uso adecuado del suelo y la gestión del riesgo que servirán para prevenir amenazas, por lo que no se tiene contemplado una orden de desalojo.

Asimismo, refieren algunos participantes sobre las diferentes problemáticas de la Cuenca Cañaveralejo como la contaminación del río y la construcción de viviendas alrededor que son riesgosas para los habitantes, la falta de articulación de la autoridad judicial y ambiental, y que la CVC cumpla con sus funciones como autoridad ambiental; uno de los participantes del Grupo Pedagogía Nómada- Universidad Libre declara que es un error técnico ordenar la

cuenca de los ríos Lili- Meléndez incluyendo el área urbana de Santiago de Cali, ya que los ciudadanos no tienen sentido de pertenencia por la cuenca, son solamente los actores rurales del área, solicita además ampliación de la fecha para participar en el Consejo de Cuenca y que el POMCA debe incluir el proyecto para la creación del corregimiento Cañaveralejo, compra de predios, protección de manantiales del río Cañaveralejo y proyectos de saneamiento básico, y, en última medida gestionar un centro de documentación físico con la información recopilada de la cuenca para la comunidad.

Como resultado de esta experiencia se destaca el conocimiento y apropiamiento de los actores de la cuenca del río Cañaveralejo y los diferentes procesos ambientales que vienen liderando, por lo que en las actas se buscaría definir mecanismos y estrategias para fortalecer el trabajo comunitario y promover su participación activa, así como la inconformidad expresada por varios asistentes por la inclusión de más del 80% del área urbana de Santiago de Cali.

- Fecha: 28 de septiembre de 2015

El Hormiguero- Cuenca Baja río Lili: Con anterioridad – 16 de septiembre de 2015- se hizo una reunión con los líderes donde se conversó, informó y entregó la información relacionada con el POMCA y la Resolución 0509 de 2013. En la socialización del 28 de septiembre participaron 11 personas representantes del Consejo Comunitario Palenque El Hormiguero, representantes de JAC de tres veredas, JAL El Hormiguero, directivos de dos Asociaciones de Usuarios de Acueducto (Asocasajal y Asopajita), un agente cultural de la Red de Bibliotecas Públicas, un instructor de la Casa de la Cultura (El Hormiguero) y el director del Hogar Juvenil Campesino de la vereda Cascajal. En esta socialización llama la atención la intervención del Consejo Comunitario Palenque hormiguero quien alerta sobre la consulta previa, libre e informada que no se tuvo en cuenta en el POT y se pregunta si con este proceso del POMCA tomaran en cuenta a las comunidades, qué garantiza que el proceso del POMCA sea verídico y que tome en cuenta a las comunidades que ocupan el territorio cuenca de acuerdo a sus prácticas tradicionales de producción, y si el POMCA puede intervenir en los diferentes problemas (problemas ambientales, planeación) que presenta el Hormiguero.

En la intervención del consorcio se informa sobre las fases del POMCA y específicamente la identificación, caracterización, priorización y mapeo de los actores claves que tienen presencia y ocupación territorial en las zonas de la cuenca, éstas son: comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en la cuenca y que hayan conformado sus consejos comunitarios acorde con la Ley 70 de 1993, organizaciones campesinas, organizaciones de sectores productivos, personas jurídicas prestadoras de servicio de acueducto y alcantarillado, ONG, ambientales, JAC, Instituciones de Educación Superior, municipios con jurisdicción en la cuenca, departamentos con jurisdicción en la cuenca, empresas Ecoturísticas y JAL.

- Fecha: 01 de octubre de 2015

En este día se convocó a los actores urbanos de la cuenca: en la memorias de socialización En la socialización se convocaron 130 actores, de los cuales sólo llegaron 30 en representación de la CVC, DAGMA, SENA, Universidad Santiago de Cali y comunas 8,13,14,17,18 y 21. Con los actores urbanos se presentaron varios conflictos que pueden resumirse en el hecho de que no hubo una convocatoria amplia para la participación del Consejo de Cuenca y de los verdaderos líderes ambientales de Cali, al respecto, la encargada de la socialización, se insiste por parte de uno de los participantes que el DAGMA como entidad trabaja con líderes y que en algunas Juntas de Acción Comunal hay mesas ambientales por lo cual pueden interactuar con el DAGMA y participar, estas mesas presentes en las Juntas informaron sobre la convocatoria, sin embargo, aseguraron los interventores que no todas las JAC tienen comisión ambiental.

Finalmente, en un trabajo de identificación de actores los participantes realizaron un listado de lo que consideran importante para la identificación de los mismos, a saber, trabajo y participación: DAGMA, Sena, SIGAC, CVC, EMCALI, JAC, JAL, Apromeléndez, Organizaciones comunitarias, comunidad en general e instituciones educativas. Se trataron temas como la recuperación de zonas verdes, siembra de árboles, limpieza de residuos sólidos, identificación y eliminación de vertimientos, educación y sensibilización a las comunidades y reubicación de asentamientos.

- Fecha: 01 de octubre de 2015

Actores de la Gestión de Riesgo: Identificación de los principales eventos que han sido significativos para la ciudad de Cali que va de 1956 hasta el 2015; en este taller conceptos como amenaza, vulnerabilidad y riesgo en relación con el POMCA fueron centrales para darles insumos a las autoridades ambientales y de gestión de riesgo. La socialización se orientó a partir de las directrices para los gestores de riesgo quienes deben identificar, caracterizar y espacializar los fenómenos que representen una amenaza para el aprovechamiento social-económico del suelo, agua, flora, fauna y conservación de la estructura física.

Hito: Las actas formales que dicen poco

Ahora bien, algunas situaciones que se evidenciaron a lo largo de las actas de las sesiones en la fase de aprestamiento es que fueron similares, por lo que se quiere señalar los principales puntos para el proceso de sistematización:

- Un componente crucial de la fase de aprestamiento es la identificación y participación de los actores, comunidades e instituciones para conformar el Consejo de Cuencas, por lo que el tema suscitó diferentes conflictos a lo largo de las sesiones programadas. En varias actas se registraron inconformidades de los asistentes que señalaban, no existía claridad sobre la participación de los actores urbanos, las Juntas Administradoras Locales- JAL, las comunidades indígenas y afrodescendientes que no son reconocidas por el Ministerio del Interior -al no poseer personería jurídica-; por lo tanto, se debe buscar mayores oportunidades de inclusión y ampliar la participación de otros actores en el Consejo de Cuencas.
- Evidente empoderamiento ambiental por parte de los actores locales de la cuenca. Sentido de pertenencia de las comunidades con su territorio, ejemplo de ello es La Junta Directiva del Consejo de Comunidades Negras Palenque Hormiguero quienes construyeron y compartieron información documentada sobre la cartografía de su

territorio, su conformación, historia, inscripción y radicación para obtener un reconocimiento y registro como Consejo Comunitario.

- Desconocimiento de los actores sobre el consorcio ECOING y su papel en el proceso de formulación del POMCA.
- Estrategias de participación: en los espacios de mesas de trabajo local, comités ambientales y de planificación.
- Los principales fenómenos que afectan la cuenca: Deforestación, quemas, vertimientos de aguas residuales, asentamientos en la zona protectora y cauces, minería, disposición inadecuada de residuos sólidos, cría de animales, uso del suelo, invasión del espacio público, erosión en los márgenes de los ríos, deterioro de estructuras en el cauce del río, inundaciones.
- Potencialidades: nacimientos, humedales, componente forestal, quebradas, flora y fauna, ecoturismo, oportunidad laboral, buena calidad de vida, paisaje, recreación, calidad del aire y agua.

6.3. Participación Activa: reconocimiento y recuperación de lo ciudadano

En esta etapa se han clasificado los relatos de los hitos significativos de participación ciudadana, tanto en las actividades propuestas por el consorcio como iniciativas de los actores, así mismo se relatan los principales mecanismos de participación ciudadana utilizada durante el proceso de formulación del POMCA.

Figura 1. Taller Diagnóstico Sede Acueducto Acuabuitrera



Fuente: Documento Ejecutivo Resultados Fase De Diagnóstico, Consorcio Ecoing. (2018).

Hito: Talleres: un espacio de análisis popular

De las múltiples actividades planeadas en la estrategia de participación de Consorcio ECOING, una de las más significativas durante el proceso de formulación tiene que ver con los talleres diagnósticos propuestos, los cuales se realizaron con una importante participación de diferentes actores y lugares de la cuenca, estos talleres utilizaron la metodología de árbol de problemas para la recolección de información.

- Fecha: mayo 22 del 2016

Este esta fecha se llevó a cabo el primer taller diagnóstico participativo, en el corregimiento la Buitrera, en las instalaciones de la sede principal del acueducto Acuabuitrera. En este taller, participaron diversos actores; institucionales como el DAGMA y CVC; sociales como el Comité Ambiental Comuna 18, grupo AproMeléndez, organización no gubernamental

(ONG) Ciclos, Fundación ASDIMA, Veedurías, Junta de Acción Comunal (JAC) Chorros III, JAC Meléndez; y actores prestadores de servicios públicos como ACUIBUIRERA y Acueducto Alto Los Mangos. Algunos de los principales aspectos mencionados por la comunidad, fueron los siguientes:

1. Evidente alteración del uso del suelo que afecta el río Lili, Meléndez y Cañaveralejo y de las aguas subterráneas.
2. Contaminación del agua producto de la minería legal e ilegal.
3. Creación de zonas de riesgos por hundimiento producto de los socavones que deja la minería.
4. Poca identidad de los ríos, puesto que según los participantes deberían trabajarse cada río como cuenca independiente y no como actualmente se maneja, es decir como una sola, la cuenca: Meléndez y Cañaveralejo.
5. La cuenca del río Meléndez es un territorio ejido de la ciudad de Cali.
6. La presión urbanística la identifican como un problema, causado por la falta de planeación urbana, fenómeno migratorio y la moda de “vivir en el campo”
7. Igualmente, identificaron la fragmentación del territorio entre legal e ilegal, ausencia de títulos y mala calidad de vida. Para ellos plantean como medida, que las autoridades competentes realicen control efectivo por parte de las autoridades.

- Fecha: mayo 27 del 2016

En esta fecha se llevó a cabo el segundo taller corregimiento Navarro en las instalaciones de la Inspección de Policía. En este taller participaron diversos actores entre estos, actores sociales como la Junta de Acción Comunal (JAC) del Estero, Grupo de la Tercera Edad del corregimiento, JAC Navarro, Comité de Planificación Comuna 21, Comité Planificación Navarro, Junta Administrado Local (JAL) del corregimiento; actores académicos como la Institución Educativa Navarro y su Consejo de Padres; organizaciones no gubernamentales como la Fundación COFUES; y CVC como actor institucional.

Los participantes durante el desarrollo del taller identificaron que los sectores en donde hay mayores condiciones de riesgos son en Navarro cabecera, vereda el Estero y sector las

Palmas, puesto que en dichos lugares hay practicas tales como: quema de caña, cobre, llantas y árboles para extracción de carbón. En cuanto a el riesgo por inundaciones, hacen referencia que éstas se generan entre otras cosas a la gran cantidad de botadores de escombros identificados puntualmente en el sector las palmas al nivel Jarillón del río Cauca, situación que genera la posibilidad de deslizamiento.

Los participantes tienen principal preocupación, por la inexistencia de alcantarillado en algunos sectores del corregimiento, igualmente los desagües de las fincas con animales son depositados al río generando un nivel de contaminación mayor. Los participantes manifiestan un déficit en la recolección de basuras por parte de la entidad encargada. Los participantes identifican otras situaciones de riesgo tales como la construcción y manejo inadecuado de los pozos sépticos, obstrucción del canal interceptor sur por la quema inadecuada de basuras y escombros, desembocadura del canal al río Cauca, invasión de hormiga arriera, zancudos, insectos y caracol africano, resaltan el temor que se tiene por la intervención del Plan Jarillón y de las reubicaciones que se avecinan, en palabras propias tienen temor a “la hechura del Talud en el Jarillón”

- Fecha: junio 4 del 2016

Este tercer taller se llevó a cabo en las instalaciones de la institución educativa Multipropósito, sede Santa Luisa, en la vereda La Sirena, Corregimiento La Buitrera. En este taller participaron actores sociales tales como la JAC Alto Los Mangos, JAC Bella Suiza, JAC La Sirena, JAC El Mango, JAC Paraje La Luisa Fundación ASDIMA, actores prestadores de servicios públicos como el acueducto La Sirena y Acueducto Alto Los Mangos, igualmente actores institucionales como la institución educativa Multipropósito y CVC. En este taller, los participantes identifican las condiciones de riesgo en el territorio, mencionando que, en la vereda la Sirena, en la calle central se presenta inundación por desbordamiento del río Cañavalejo; en el sector de los Andes bajo, afirmando también que en la vía principal se presentan frecuentemente deslizamientos que dejan incomunicado el sector. Se observa en este sector tala de árboles para fines de construcción de vivienda; en la Carolina hay riesgo de deslizamiento por deforestación de la cobertura vegetal; en el sector del Mango se observa en época de verano muchos incendios forestales en predios que

colindan con la Escuela de carabineros, en la reforma cerca de la fundación de rehabilitación que existe en este territorio. Por último, indican que en general en todo el territorio la tala de árboles es con el objetivo de sacar carbón.

Los participantes mencionan los siguientes Focos de Contaminación en el territorio:

1. Crematorio en el territorio, situación que ha generado en los últimos 10 años muertos de cáncer
2. Ampliación del Cementerio.
3. La pesquera vía La Sirena tira residuos al río Cañaveralejo, restos de pollo y pescado.
4. Las minas de carbón por el sector la Reforma
5. Carros viejos enseguida de la pesquera.
6. Marraneras que tiran los desechos al río Cañaveralejo.
7. Criaderos de animales.

- Fecha: 30 de junio del 2016

El cuarto taller se llevó a cabo en las instalaciones de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. En este taller participaron actores sociales de la zona urbana de la cuenca tales como la Junta de Acción Comunal (JAC) Ciudad Jardín, SIGAC Alto Meléndez, JAC Pueblo Nuevo, Corporación Biodiversidad, fundación Pro-Orgánica, JAC Palmas II, Colectivo 7 ríos; actores institucionales como la Secretaría Municipal de Vivienda, Consejo Municipal, DAGMA, Planeación Municipal y CVC; y ACUABUITRERA como actor prestador de servicios públicos.

En este taller los participantes, manifestaron las principales problemáticas de la cuenca, identificándolas así:

- Asentamientos en las riberas del río
- Vertimientos
- Tala y quema a los alrededores del río Lili para cultivos y ganadería (ampliación de la frontera agrícola y ventas de lote)
- Minería legal e ilegal.
- Cacería y extracción de Fauna y Flora.
- Deforestación

- Ampliación de la frontera agrícola.

En cuanto al tema socioeconómico los participantes manifiestan que la mayor problemática es la gobernanza y gobernabilidad (No hay articulación de las instituciones) sobre la población de La Buitrera. Asimismo, incremento de asentamientos ilegales, falta de infraestructura- vías y revisión del plan de acción ambiental, proponen realizar un programa de información, capacitación y comunicación en el sector institucional, educativo, gremial y comunitario, también un programa de educación ambiental, y el diseño de protocolos interinstitucionales para el desarrollo efectivo y dinámico de acciones de control y saneamiento ambiental y urbanístico.

- Fecha: 13 de Julio del 2016

Este taller se llevó a cabo las instalaciones de la CVC. En este taller participaron diversos actores tales como el Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, Universidad del Valle, Fundación ASDIMA, Grupo de Investigación SINERGIA Universidad Santiago de Cali, Club Campestre Cali, JAC La Playa, JAC Ingenio, JAC Prados del Limonar, JAC Quintas, Fundación Villamaga, DAGMA, EMCALI. CVC, UMATA CALI, JAL Comuna 17, Grupo Recursos Hídricos UNIVALLE, JAC Caney Especial, Universidad Autónoma de Occidente, Gobernación del Valle, Fundación Pro-Orgánica y ACUABUITRERA.

Los participantes manifiestan algunas de las principales problemáticas de la cuenca, definidos por cada uno de los ríos: en la parte alta de Meléndez sostienen que existe ocupación ilegal en zonas de Parques Nacionales, en donde se está ampliando la frontera agrícola y ganadera. Dicen que falta articulación entre los entes municipales y los departamentales, también entre la comunidad y el sector privado. Manifiestan que hay falencias en la educación ambiental. Igualmente, que existe captación ilegal de agua por parte del club campestre y falta de sensibilización del medio ambiente, en el Río Lili, los participantes manifiestan que existen residuos mineros, pérdida de biodiversidad en el río, hay escasez de agua y sobrepoblación y en el río Cañaveralejo manifiestan que falta protección en las zonas acuíferas.

Debido a solicitudes de la comunidad en los talleres anteriores en el que manifestaban la falta de participación de actores rurales importantes para la cuenca, el consorcio Ecoing decidió abrir dos espacios más de participación para la fase de diagnóstico participativo en dos corregimientos; Villacarmelo y el Hormiguero.

- Fecha: 6 de junio del 2016

Corregimiento Villacarmelo: este taller se llevó a cabo en las instalaciones de la caseta comunal del corregimiento. En este taller participaron actores tales como el Parque Nacional Natural Los Farallones, DAGMA, JAC El Carmen, JAL Villacarmelo, Fundación Villamaga, Finca Pagoda Bosque, JAC Villacarmelo (cabecera), Organización Agua de Vida, Institución Educativa Villacarmelo, JAC La Candelaria, Parque Temático Doble Espiral y Fundación ASDINA. Se utilizó como metodología la cartografía social y las principales problemáticas identificadas estuvieron en caminadas a la necesidad de establecer pozos sépticos con mayor capacidad, y la presencia permanente de la recolección de basuras del corregimiento.

- Fecha: 27 de julio del 2016

Corregimiento el Hormiguero: este taller se llevó a cabo en las instalaciones de la Red de Bibliotecas Públicas de este corregimiento, en el taller participaron diversos actores tales como el Consejo Comunitario Palenque El Hormiguero, Asociación de Hormiguero ASOHORMIGUEROS, Asociación de Usuarios –Salud, Comisión de Adulto Mayor, Salud Pública Municipal componente de Salud Mental, JAC Cascajal y JAL del corregimiento. Durante el taller los participantes mencionan que no hay alcantarillado, la PTAR está sin terminar y no hay una buena movilidad, por tanto, hay problemas viales y desde la inspección de policía en adelante las vías están en muy mal estado.

Hito: Rutas Veredales: saberes y vivencias en el territorio

Durante la fase del diagnóstico, se realizó paralelamente a los talleres, actividades de recorridos en los territorios denominados *rutas veredales* en las cuales la comunidad de acuerdo con los ejes temáticos propuestos en la guía técnica de formulación de POMCA, le relataban al profesional encargado, las problemáticas y fortalezas existentes en la cuenca. Es

por ello, que se identificó la participación en las rutas veredales como un hito significativo de la experiencia.

Figura 2. Ruta Veredal Calidad del Agua 2016



Fuente: Documento Ejecutivo Resultados Fase De Diagnóstico, Consorcio Ecoing. (2018).

- Fecha: 2 de junio del 2016

Ruta vereda del Componente Social: esta actividad se realizó en la zona de Meléndez Medio. Inicio de la Ruta en la Vereda de Dos Quebradas del corregimiento de Villacarmelo. Los participantes destacan aspectos como el desplazamiento de especies nativas en flora y que las actividades ganaderas contribuyen con el deterioro del territorio; rescatan que en el territorio existen muchos afluentes puros y que es necesario cuidarlos. Los participantes de esta ruta fueron integrantes de la JAC Ciudadela Comfandi de la comuna 17, Acueducto Alto Los Mangos, JAC Caney Especial de Comuna 17, Veedurías, Corregimiento Villacarmelo, JAC Prados del Limonar y Fundación ASDIMA. Se resalta de esta actividad, el significado que tenía para los participantes, que de parte de un equipo técnico se recorriera el territorio.

- Fecha: 3 de junio del 2016

Ruta veredal componente social: esta actividad se llevó a cabo en el sector Río Lili parte media, en el corregimiento la Buitrera, se tuvo como lugar de encuentro el Acueducto ACUABUITRERA. En esta actividad participaron los siguientes actores: DAGMA, Acueducto Alto Los Mangos, CVC, Acueducto ACUABUITRERA, Junta de Acción Comunal Caney Especial.

- Fecha: 9 de junio del 2019

Ruta Veredal componente Social esta actividad se llevó a cabo en el corregimiento La Buitrera el punto de encuentro fue en el acueducto ACUABUITRERA. Participaron actores tales como Acueducto Alto los Mangos, Reserva Agroforestal La Elsa, CVC, Junta de Acción Comunal (JAC) la Sirena, Universidad del Valle, JAC Caney Especial y EMCALI

- Fecha: 13 de junio del 2016

Ruta Veredal Social esta actividad se llevó a cabo en el Río Meléndez parte Media, teniendo como punto de encuentro el puente de La Fonda, corregimiento Villacarmelo. Participaron de este encuentro los siguientes actores: DAGMA, Junta de Acción Comunal (JAC) Caney Especial, JAC Ciudadela Comfandi, Fundación Pro-Orgánica, Reserva Agroforestal La Elsa, EMCALI, Acueducto Alto los Mangos, CVC, JAC Pueblo Nuevo y JAC La Sirena.

- Fecha: 15 de junio del 2016

Ruta Veredal del componente de Fauna, se llevó a cabo el día 15 de junio del 2016, teniendo como punto de partida la vereda Dos Quebradas del corregimiento Villacarmelo. Participaron actores tales como CVC, Junta de Acción Comunal (JAC) Villacarmelo y Fundación Pro-orgánica.

- Fecha: 17 de junio del 2016

Ruta Social Urbana, esta actividad tuvo como punto de encuentro el Puente de la playita sobre la calle 5. Participaron de esta actividad actores tales como DAGMA, Junta de Acción Comunal (JAC) Caney Especial, JAC Ciudadela Comfandi, Fundación Pro-Orgánica, Reserva Agroforestal La Elsa, EMCALI, Acueducto Alto los Mangos, CVC, JAC Pueblo Nuevo, JAC La Sirena.

- Fecha: 18 de junio del 2016

Ruta Veredal correspondiente al componente de Fauna, se llevó a cabo en la vereda El Carmen y en La Vereda El Faro. Participaron en la actividad actores tales como Acueducto Alto Los Mangos, CVC y Junta de Acción Comunal (JAC) La Sirena.

- Fecha: 24 de junio del 2016

Ruta Veredal Componente de Flora, se llevó a cabo en la vereda el Faro, corregimiento La Buitrera, con el propósito de reconocer las especies vegetales de este sector. Participaron actores tales como Junta de Acción Comunal (JAC) Meléndez, Acueducto ACUABUITRERA, Fundación Pro-Orgánica y comité Ambiental Buitrera.

- Fecha: 25 de junio del 2016

Ruta veredal del componente de Flora, se llevó a cabo en el sector Polvorines, sobre el río Meléndez. El consorcio les indica a los participantes el propósito de realizar una parcela e inventariar las especies de flora encontrada ahí. Participaron actores tales como DAGMA, Colectivo Siete Ríos, Comité Ambiental la Buitrera, Universidad del Valle y Junta de Acción Comunal Meléndez

- Fecha: 5 de julio del 2016

Ruta veredal componente de suelos, esta actividad se llevó a cabo en el corregimiento Villacarmelo con el propósito es conocer la manera como se caracterizan los suelos e identificar qué tipo de suelo hay en la zona, mediante la explicación de los puntos de

muestreos, mediante la metodología de calicatas⁶. Participaron actores tales como Guardabosques DAGMA, Junta de Acción Comunal (JAC) Comuna 18 y comunidad en general.

- Fecha: 13 de agosto del 2016

Ruta veredal de suelos, tuvo como punto de partida el sector Cepeda Callejon Durqueleanda del corregimiento la Buitrera. Participaron actores como DAGMA, Fundación Créalo, Junta Administradora Local (JAL) Comuna 18, Junta de Acción Comunal (JAC) pueblo Nuevo, Colectivo siete ríos, JAC Altos de Santa Elena, JAC Ciudadela Comfandi y Secretaria de Vivienda Municipal.

- Fecha: 01 de septiembre del 2016

Ruta Veredal de Calidad de Agua, se llevó a cabo sobre el río Cañaveralejo, los cuales fueron los primeros puntos de monitoreo establecidos. Participaron actores tales como Fundación Pro- orgánica, Acueducto ACUABUITRERA, Junta de Acción Comunal (JAC) Caney Especial, Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca (CVC). Alcaldía Municipal - Planeación, Interventoría Calidad de Agua (Consorcio POMCAS), Consejo Municipal Rural, Junta de Acción Comunal de Mayapan y Universidad del Valle.

- Fecha: 2 de septiembre del 2016

Ruta Veredal de Calidad de Agua, se llevó ESTABLECER LUGAR, y así culminar los puntos faltantes por visitar de monitoreo de calidad de agua. Los participantes fueron principalmente los siguientes actores Consejo de cuenca, Junta de Acción Comunal Mayapan, Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca, Universidad del Valle, Acueducto Alto Los Mangos, ACUABUITRERA, DAGMA, Consejo Municipal Rural,

⁶ Según la FAO, una calicata es un método que proporciona información fiable y completa del suelo. Permite, a través de una inspección visual del terreno "in situ", tomar de muestras, y/o realización de ensayos de campo.

Interventoría Calidad de Agua (Consortio POMCAS), Junta de Acción Comunal Meléndez y Junta de Acción Comunal Altos del Rosario.

Hito: Mecanismos de participación ciudadana una herramienta clave en la ordenación del territorio

Así mismo, durante el proceso de formulación actores de la cuenca hicieron uso de otros mecanismos de participación para exponer sus inconformidades y sugerencias frente a la formulación del POMCA, entre estas principalmente derechos de petición.

- Fecha: junio 1 del 2017

Derecho de petición por parte de la Fundación Biodiversa. En donde se realiza la solicitud de información sobre las redes de drenaje y alcantarillado del área urbana y rural de Santiago de Cali en polígono de estudio POMCA LMC.

- Fecha: junio 12 del 2017

Derecho de petición interpuesto por habitantes de la comuna 17 y consejo de cuenca sobre talleres de los días 14, 15 y 16 de 2017, en donde se solicita información sobre el por qué se realizan talleres de participación ciudadana de la fase de prospectiva y zonificación de manera “maratónica”.

- Fecha: enero 20 del 2017

Derecho de petición por parte de habitantes de la comuna 17, en donde la solicitud está relacionada con la entrega de documentación fase de diagnósticos POMCA LMC y ajustes de jornadas de socialización prospectiva.

- Fecha: octubre 19 del 2017

Cuestionarios diligenciados de sondeos de satisfacción ciudadana durante las auditorías visibles realizadas por el consorcio y la interventoría de POMCAS.

De acuerdo el plegable entregado por el consorcio durante la auditoría visible el consorcio entrega la siguiente tabla con la información de las actividades realizadas de la estrategia de participación en la fase de diagnóstico:

Tabla 3. Estrategia de Participación del Fase Diagnóstico

Herramientas de diálogo y comunicación	Cantidad proyectada	N° de actores mínimo a impactar	Cantidad ejecutada	Actores impactados
Entrevistas caracterización socioeconómica.	15	6	9	11
Talleres diagnóstico participativo.	5	50	7	158
Taller de gestión del riesgo.	1	10		
Encuesta Percepción Gestión del Riesgo			22	22
Rutas veredales distribuidas en Equipo Técnico – Minga Ambiental.	8	24	13	146
Espacios de acompañamiento para la conformación del Consejo de Cuenca. (Actividades desarrolladas en los espacios de socialización del consejo de cuenca y apoyo de conformación).	5	Miembros Consejo de Cuenca	5	63
Acompañamientos comunitarios.	50	34	203	203
Visitas a organizaciones y actores sociales.	10	10		
Comunicados formales: (Boletines digitales, publicaciones en redes sociales).	50	50	83	n/a
Espacio de retroalimentación técnica con la Corporación, socialización de resultados de la fase diagnóstica.	4	N/A	1	30
Jornada de socialización de resultados de diagnóstico con Consejo de Cuenca.	2	Miembros Consejo de Cuenca	2	23
Jornada de socialización de resultados de diagnóstico con actores de la cuenca.	1	80	3	55
Cuña Radial en emisoras comunitarias como parte del proceso de socialización de resultados de la fase de Diagnóstico.	1	N/A	1	n/a

Fuente: Folleto de auditorías visibles Consorcio Ecoing 2017

6.4. Crisis: Detonante del conflicto

Como afirma Duque (2012 - 2), Colombia representa un caso de una democracia con déficits, que no alcanza a cubrir las condiciones mínimas de las democracias políticas y se constituye en una subpoliarquía; es en razón de sus deficiencias estatales, sus dimensiones de coacción y cohesión social que mucha de la gestión pública se ve obstaculizada y deficiente. Ejemplo de ello ha sido lo ocurrido en esta etapa, donde el proceso del POMCA está altamente deslegitimado y no se ha logrado dar continuidad.

Hito: Fase prospectiva y formulación, un maratón de talleres

La etapa de la Fase de Prospectiva y Zonificación Ambiental se desarrolla con los resultados del diagnóstico, se diseña el escenario tendencial que va a ser presentado a los actores, se planifican y coordinan las actividades de participación para la construcción del escenario deseado, apuesta y zonificación ambiental. En esta etapa, el consorcio presentó en la estrategia de participación la planeación de diversas actividades, entre ellas, realización de actividades de información técnica necesarias para la construcción de los escenarios, espacios de creación de escenarios de participación y elaboración y entrega de materiales divulgativos de dicha fase. Es por ello, que esta fase tiene como objetivo consultar y recopilar los aportes de los diferentes actores en la construcción del escenario deseado, apuesta y zonificación ambiental de la cuenca Lili-Meléndez-Cañaveralejo.

Durante esta fase se realizaron tres talleres de prospectiva, cada uno de los de éstos dividido por el tipo de actores, quedando de la siguiente manera: 24 de enero del 2017 actores sociales, 25 de enero del 2017 actores del consejo de cuenca, 26 de enero de 2017 actores institucionales, cabe anotar que el consorcio realizó en el mes de diciembre del 2016 una introducción a la fase prospectiva denominada por ellos como “Taller simulacro taller de prospectiva y zonificación”. En estos talleres, se realizó una recopilación de la visión de los actores referente a cómo se imaginaban la cuenca a corto, mediano y largo plazo. Sin

embargo, en las actas no reposan las opiniones específicas que dieron los actores frente al objetivo de los talleres. Sin embargo, en el documento de fase prospectiva y zonificación define con un poco más de profundidad los escenarios propuestos en todos los talleres en general, además se citan algunas entrevistas realizadas durante esta misma fase (Consortio Ecoing, 2017)

Antes de la realización de los talleres de la etapa de la Fase de Prospectiva y Zonificación Ambiental se desarrolla con los resultados del diagnóstico, se diseña el escenario tendencial que va a ser presentado a los actores, se planifican y coordinan las actividades de participación para la construcción del escenario deseado, apuesta y zonificación ambiental. En esta etapa, el consorcio presentó en la estrategia de participación la planeación de diversas actividades, entre ellas, realización de actividades de información técnica necesarias para la construcción de los escenarios, espacios de creación de escenarios de participación y elaboración y entrega de materiales divulgativos de dicha fase.

Durante esta fase se realizaron tres talleres de prospectiva, cada uno de los de éstos dividido por el tipo de actores, quedando de la siguiente manera: 23 de enero del 2017 actores institucionales, de servicios públicos, económicos, sociales (ONG) y academia, 24 de enero del 2017 Actor institucional: C.A.L.I., Actores sociales (JAC, JAL, Consejo Ambiental Comunitario – Consejo de Planeación, Comités Ambientales Comunitarios y Comisiones Ambientales, Apromeléndez y Consejo de Cuenca), 25 de enero del 2017 actores sociales de corregimientos rurales y Consejo de Cuenca, 26 de enero de 2017 actores de riesgo, cabe anotar que el consorcio realizó en el mes de diciembre del 2016 una introducción a la fase prospectiva denominada por ellos como “Taller simulacro taller de prospectiva y zonificación”. En estos talleres, se realizó una recopilación de la visión de los actores referente a cómo se imaginaban la cuenca a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, en las actas no reposan las opiniones específicas que dieron los actores frente al objetivo de los talleres. Sin embargo, en el documento de fase prospectiva y zonificación define con un poco más de profundidad los escenarios propuestos en todos los talleres en general, además se citan algunas entrevistas realizadas durante esta misma fase (Consortio Ecoing, 2017).

Figura 3. Taller de Prospectiva y Zonificación 2017



Fuente: Documento Ejecutivo Fase Prospectiva, Consorcio Ecoing. (2017).

Antes de la realización de estos talleres el consejo de cuenca radicó un derecho de petición (Tabla 7) en el que solicitan aplazar dichos talleres debido a que como consejo no habían podido realizar las observaciones a la fase de diagnóstico a esa fecha, además de la realización de todos los talleres de la fase en una misma semana todos.

De acuerdo con el folleto de la última auditoria visible, la fase Prospectiva contó con las siguientes actividades planeadas en la Estrategia de Participación:

Tabla 4. Estrategia de Participación del Fase Prospectiva y Zonificación

Herramientas De Diálogo Y Comunicación	Cantidad	N° De Actores Mínimo- Impactados	Cantidad Ejecutada	Actores Impactados
Espacio de retroalimentación técnica con la Corporación, socialización de resultados de la fase prospectiva y zonificación.	1	5	2	20
Talleres de prospectiva y zonificación ambiental.	6	50	8	176

Taller de gestión del riesgo.	1	10	2	14
Taller de resultados de los escenarios tendenciales y escenario deseado con Consejo de Cuenca.	1	Miembros Consejo de Cuenca	1	14
Taller de socialización del escenario apuesta/zonificación ambiental con Consejo de Cuenca.	1	Miembros Consejo de Cuenca	1	12

Fuente: Folleto de auditorías visibles Consorcio Ecoing 2018

La fase de Formulación tiene como objetivo generar herramientas y actividades que permitan que los actores aporten sus principales ideas en la configuración de las acciones de manejo en la cuenca, en un horizonte no inferior a 10 años. De esta manera, el Consorcio Ecoing propuso los Talleres de Formulación en cumplimiento del objetivo anterior, así mismo, como encuestas a actores priorizados, los talleres, como mecanismo principal de retroalimentación de esta fase tienen como objetivo elaborar los programas y proyectos del POMCA proponiendo alcances, recursos, plazos y responsables con la participación de los actores clave y Consejeros de Cuenca, partiendo de la identificación y priorización de los problemas ambientales más críticos de la cuenca.

Al igual que la fase prospectiva, los talleres de formulación se realizaron mediante la separación por actores quedando de la siguiente manera: 13 de junio del 2017 equipo Técnico de la CVC, 14 de junio del 2017 actor institucional de los CALI y actores sociales (JAC, JAL, Consejo Ambiental Comunitario – Consejo de Planeación, Comités Ambientales Comunitarios y Comisiones Ambientales, Apromeléndez y Consejo de Cuenca), 15 de junio del 2017 actores institucionales, de servicios públicos, económicos, sociales (ONG) y academia, esta misma fecha en la jornada de la tarde el consejo de cuenca, 16 de junio del 2017 actores de riesgos, este mismo día en la jornada de la tarde con el Consejo Comunitario Playa Renaciente, 17 de junio del 2017 actores sociales de corregimientos (zona rural).

Antes de la realización de los talleres anteriormente mencionados, el Consejo de Cuenca radica un derecho de petición solicitando entre otras cosas que se reprogramaran los talleres de formulación, debido a que *“se programa una “maratón” de talleres a diferentes actores*

en tres días seguidos, en la misma semana (unos en la mañana otros en la tarde), lo cual no nos permite a los miembros e invitados permanentes del CCLMC programarnos previamente” sin embargo, los talleres se llevaron a cabo de acuerdo a la estrategia de participación y la CVC.

Tabla 5. Estrategia de Participación del Fase de Formulación

Herramientas de diálogo y comunicación	Cantidad	No. De actores	Cantidad	Actores
Talleres de Formulación	2	50	6	93
Taller de Riesgo	1	N/A	1	8
Espacio de Retroalimentación técnica con la corporación	1	N/A	1	5
Taller de resultados la zonificación final con Consejo de Cuenca	1	Miembros Consejo de Cuenca	1	14
Taller participativo de resultados de la formulación con Consejo de Cuenca.	1		Pendiente por desarrollar	N/A
Jornada de socialización de resultados de Formulación	1			N/A
Cartillas divulgativas.	50	50		N/A
Cuña Radial en emisoras comunitarias como parte del proceso de socialización de resultados de la fase de Diagnóstico	1	N/A	1	N/A
Afiches con los principales resultados de la Fase de Formulación	50		Pendiente por desarrollar	

Fuente: Folleto de auditorías visibles Consorcio Ecoing 2018

Hito: Prórrogas al contrato del Consorcio

Durante las presentaciones de auditorías visibles realizadas se indicó las diferentes prórrogas al contrato realizados por la CVC, con el fin de cumplir el objetivo inicial contratado de formular el POMCA ríos LMC. De igual manera, es importante mencionar que durante las fases de aprestamiento, prospectiva y formulación el Consorcio Ecoing ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo tuvo una constante de cambios en el personal profesional, este personal en su

mayoría era de Bogotá u otro municipio, situación que los consejeros de cuenca y otros actores entrevistados manifestaron constantemente (Entrevista Andrés Caicedo). A continuación, se indica cada una de las prórrogas:

Tabla 6. Prórrogas al contrato del Consorcio Ecoing

Contrato CVC 260 de 2015	
Plazo Inicial	16 jun 2015 - 15 agosto 2016
Prórroga 1	16 agosto 2016 a 18 julio 2017
Prórroga 2	19 julio 2017 a 30 sept. 2017
Prórroga 3	1 oct. 2017 a 15 dic. 2017
Prórroga 4	16 dic. 2017 a 15 abr. 2018
Prórroga 5	16 abr. 2018 a 15 jun. 2018
Valor total	\$ 827,426,270
Valor cancelado a la fecha	\$ 620.569.703

Fuente: Elaboración propia a partir del Folleto Auditoria Visible, Consorcio Ecoing 2018

Hito: aviso de publicación

Después de dos años, la CVC realiza el aviso de la publicación del POMCA para aportes de la sociedad civil el día 9 de mayo del 2019, posteriormente, se publica un aviso donde se le informa a la comunidad interesada que las recomendaciones y observaciones se pueden realizar durante las fechas del 9 de mayo y el 6 de junio del 2019, en un formato dispuesto para ello y que está en la página web de la CVC.

Tabla 7. Lista de Inventarios

FECHA	TITULO	TEMA CLAVE
28/4/2016	Aspectos claves estrategias de participación	Actores sociales
3/5/2016	Orientaciones corporativas al tema socio económico	Participación, ordenamiento y planificación
11/5/2016	Acompañamiento Comunitario	Participación Ciudadana, resolución de conflictos, falta de gestión pública
16/5/2016	Visita institucional EMCALI	Procesos sociales/Participación,
19/5/2016	Acompañamiento Comunitario y Diagnóstico Social	Participación Ciudadana y ordenamiento territorial

20/5/2016	Concertación comunidades para entrevista componente social	Participación social y comunitaria, problemáticas ambientales - resolución de conflictos
22/5/2016	Taller diagnóstico	Participación Ciudadana, resolución de conflictos, gestión pública
25/5/2016	Socialización del POMCA	Gestión pública- ineficacia
27/5/2016	Taller Diagnóstico	Participación, estrategias de resolución de conflictos
4/6/2016	Taller Diagnóstico	Participación, gestión pública, ordenamiento territorial
8/6/2016	Socialización avance Fase Diagnóstico	Participación, actores, normatividad, gestión pública, ordenamiento
14/6/2016	Preparación jornada conformación del consejo de cuenca	Participación y actores
29/6/2016	Preparación y revisión metodológica taller diagnóstico urbano y ong	Participación y actores
30/6/2016	Taller de diagnóstico social urbano	Cuenca, participación, gobernanza, gobernabilidad, ordenamiento territorial
5/7/2016	Revisión estrategia de participación	Participación y actores
12/7/2016	Revisión de la metodología y alcances de gestión de riesgos	Cuenca, planificación, participación y actores
13/7/2016	Taller diagnóstico	Cuenca, planificación, participación, ordenamiento y actores
21/7/2016	Aplicación de encuesta semiestructurada	Actores comunitarios, planificación- diagnóstico social
24/7/2016	Aplicación de encuesta semiestructurada	Actores comunitarios, planificación- diagnóstico social
26/7/2016	Aplicación de encuesta semiestructurada	Actores comunitarios, planificación- diagnóstico social
26/7/2016	Entrevista semiestructurada de caracterización socioeconómica	Cuenca y participación
30/7/2016	Acompañamiento comunitario Fase Diagnóstico	Cuenca y Participación
1/8/2016	Entrevista semiestructurada de caracterización socioeconómica	Participación y actores
3/8/2016	Acompañamiento aportes fase diagnóstica	participación ciudadana, actores
3/8/2016	Acompañamiento aplicación encuesta de caracterización	Participación y planificación
12/8/2016	Acompañamiento aportes fase diagnóstica	Participación y planificación
15/8/2016	Acompañamiento comunitario salida de campo	Participación, ordenamiento y planificación
15/8/2016	Acompañamiento comunitario salida de campo	Participación, actores, normatividad, gestión pública, ordenamiento
15/8/2016	Acompañamiento comunitario salida de campo	Participación, ordenamiento y planificación
19/8/2016	Acompañamiento aportes a la fase diagnóstica	Cuenca, planificación, participación y actores
22/8/2016	Acompañamiento fundación afrodescendientes	Cuenca, planificación, participación y actores
26/8/2016	Revisión de información relacionada con gestión de riesgos	Participación Ciudadana, resolución de conflictos, gestión pública
30/8/2016	Acompañamiento comunitario aportes fase diagnóstico	Participación, planificación y actores

30/4/2016	Acompañamiento Comunitario salida de campo geología	Conflictos mineros
27/7/2016	Taller Diagnostico Hormiguero	Actores, participación ciudadana
17/5/2019	Convocatoria Conformación de consejo de cuenca comuna 21	Actores, participación ciudadana, conflictos con la institucionalidad
13/5/2016	Convocatoria Conformación de consejo de cuenca comuna 18	Actores, participación ciudadana, conflictos de intereses
12/5/2016	Convocatoria Conformación de consejo de cuenca comuna 17	Actores, participación ciudadana, conflictos con la institucionalidad
5/12/2017	Oficio solicitud de prórroga Contrato 0260-2015	Estado de las diferentes fases a la fecha de radicación
15/12/2017	Cuarta prórroga en tiempo del contrato	Condiciones de la prórroga del contrato
14/6/2017	Informe de posible incumplimiento de contrato	Información sobre el estado de las fases del contrato y rotación del equipo de trabajo
22/2/2017	Entrevista fase prospectiva actores priorizados (Académicos)	Participación ciudadana y resolución de conflictos
6/4/2017	Entrevista fase prospectiva actores priorizados (social)	Participación ciudadana y resolución de conflictos
11/3/2017	Entrevista fase prospectiva actores priorizados (social)	Participación ciudadana y resolución de conflictos
23/5/2017	Entrevista fase prospectiva actores priorizados (social)	Participación ciudadana y resolución de conflictos
7/4/2017	Entrevista fase prospectiva actores priorizados (social)	Participación ciudadana y resolución de conflictos
30/11/2016	Acta de entrega material divulgativo Fase Aprestamiento	Participación ciudadana, actores
ene-16	Memoria socializaciones fase de aprestamiento	Participación ciudadana, actores

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas y documentos del Consorcio Ecoing 2016 al 2018

Finalmente, se presenta la lista de inventario que se realizó en el proceso de sistematización; a través de esta lista se logró recopilar la información más importante que se consideró esencial para la reconstrucción de la experiencia.

7. INTERPRETACIÓN DE LA EXPERIENCIA: LA PLANIFICACIÓN DE LA CUENCA, MÁS ALLÁ DE LO TÉCNICO AMBIENTAL

El proceso de formulación del POMCA de los ríos Lili- Meléndez y Cañaveralejo se compone de seis fases, cada una de estas fases ha tenido un proceso documentado y registrado; sin embargo, dadas las distintas complejidades y conflictos que se han generado en torno a este POMCA, aún no ha concluido este proceso de formulación. No obstante, al contar con la información oficial y no oficial de algunas de las fases y por ser esta sistematización de carácter retrospectiva, se intenta reconstruir el desarrollo del proceso después de finalizado el tiempo de la práctica. Así, esta interpretación de la experiencia se delimitará a partir de grandes temas que atañen a este trabajo de investigación y en cada uno de estos temas se mencionará las tres fases, conformación: un acercamiento al territorio, participación activa; reconocimiento y recuperación de lo ciudadano y crisis: detonante del conflicto.

7.1. Relaciones antagónicas entre las instituciones y las comunidades: Gestión Pública, Planificación y Ordenamiento Territorial

Desde la sistematización de experiencias se busca realizar una interpretación a partir del diálogo de los diferentes actores involucrados en la experiencia, que genera a su vez confrontación de pensamientos y concepciones respecto a la realidad sistematizada, que tiene como fin la generación de interrogantes que conlleven al mejoramiento de la participación ciudadana en los procesos de ordenación de cuenca.

Tal como lo menciona MINIAMBIENTE (2019), la gestión de cuencas requiere acciones conjuntas entre el Estado y los actores sociales de los territorios. Sin embargo, estas acciones que buscan ordenar o planificar el territorio están atravesadas por componentes más allá del deber ser institucional, esto recobra sentido en relación con lo dicho por uno de los actores de la cuenca, el cual refiere que: “...*en la participación en general los tiempos comunitarios difícilmente coinciden con los tiempos institucionales o al revés*” (Andrés Caicedo – Colectivo Ecología Mestiza, 2020)

Esta sensación de inconformidad fue manifestada en varios de los espacios de participación del POMCA, por parte de los asistentes. En la etapa denominada *conformación* se menciona que la participación era muy pasiva y que los horarios y lugares en los cuales se citaban a las reuniones eran poco acertados en cuanto a la participación real de los diferentes actores de la cuenca. Es por ello, que un poco después hacia la etapa denominada *participación activa* el Consorcio Ecoing en compañía del Consejo de Cuenca ajustaron la Estrategia de Participación, en donde los lugares de realización de las actividades de construcción del instrumento de planificación se programaron en lugares estratégicos para la diversidad de actores existentes en la cuenca.

Es importante tener en cuenta en la formulación de instrumentos de planificación territorial los tiempos de las comunidades en las cuales se está interviniendo, pues esto influye de manera directa en la participación de los actores como también la pertinencia en la posterior implementación de este. Los POMCA, no deben constituirse solo como un documento técnico más, que da respuesta a un mandato legal nacional, sino que debe constituirse como un elemento de construcción conjunta del territorio que le permita a los actores de la cuenca proponer acciones para la conservación de los recursos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales de la cuenca en su totalidad.

Lo anterior, implica a su vez la necesidad del involucramiento de las instituciones ambientales con cada una de las dinámicas de la cuenca. Uno de los grupos de trabajo, que participaron en taller diagnósticos con la metodología de árbol de problemas manifestó que:

“El problema principal de la cuenca es la desarticulación institucional con la comunidad; deterioro en cantidad y calidad del recurso hídrico y el deterioro de los suelos rurales, esto debido a la descoordinación de las siguientes entidades: DAPM, DAGMA, gobierno y empresas” Grupo biótico taller diagnóstico social

Esta desarticulación institucional es un fenómeno histórico en la ordenación de cuencas hidrográficas, tal como lo mencionan Gutiérrez & Sánchez (2013). Desarticulación que afecta claramente la planificación de la cuenca desde una visión integral de la ordenación. Los límites de competencia territorial por parte de las diferentes instituciones, para el caso de la cuenca de los ríos Lilí-Meléndez-Cañaveralejo la CVC, el DAGMA y el Parque Nacional Natural Farallones de Cali, generan retrocesos en los procesos de formulación e

implementación de los instrumentos de ordenación. Es por esto, que es necesario una armonización de manera urgente en cuanto a las diferentes autoridades ambientales del territorio, que permita en la práctica ver el territorio con integralidad y no fragmentado por áreas técnicas o límites administrativos.

De acuerdo con lo mencionado por Faustino, Jiménez y Campos (2008) si se adapta la cogestión adaptativa se propicia una adecuada gestión de empoderamiento local, y del cómo recobra importancia los procesos participativos basados en la acción-investigación. En esta misma línea, Andrés Caicedo menciona que el POMCA tiene la necesidad de pensarse la ordenación de la cuenca de una manera menos técnica, refiriéndose a lo siguiente: “...se requiere que los POMCA no sean en escala 1:25.000, sino que fuera más bien una escala humana...” esto en referencia a la escala técnica en la cual se recopila toda la información necesaria para cada una de las fases de formulación de POMCA, siendo una escala que pierde de vista las particularidades de los diferentes territorios de la cuenca y homogeniza las dinámicas ambientales y sociales de la misma.

El empoderamiento local, se logra a partir de la articulación de los diferentes actores de la cuenca con las autoridades ambientales, en relación a un proceso constante de trabajo de las comunidades, y no de forma intermitente, es necesario un proceso de ordenación organizado estratégicamente, que no dé respuesta solamente a un proyecto del presente, sino que se proyecte a largo plazo todas las potencialidades y debilidades de la cuenca, que genere confianza en la institucionalidad y en el proceso de ordenación mismo.

Dicho empoderamiento, para esta experiencia estuvo atravesada por dificultades de intermitencia en el personal de consorcio Ecoing, como también la presencia poco oportuna de las autoridades ambientales, situación que generó un retroceso en el proceso de participación y por ende en la calidad de aportes al proceso de ordenación de la cuenca. Otra dificultad que enfrentó la ordenación del POMCA fue la contratación de profesionales externos a la región, tal como lo mencionó Andrés:

“...se ven las contradicciones en cuanto a los especialistas de hidrología, en riesgos y en vegetación que fue los que yo les hice la guianza, pues era gente que no tenía ni idea de qué era Cali...” “... los otros científicos que vinieron de Bogotá, pues era muy escéptico, yo les quería mostrar una cantidad de cosas y ni querían, yo les decía

miren, estos ríos tal, y ellos respondían que no, que necesitaban esa información muy básica” Andrés Caicedo – Colectivo Ecología Mestiza

Al igual que se manifestó en uno de los formularios de sondeos de satisfacción ciudadana en el 2017: *“Es necesario escoger firmas interventoras locales que conozcan el territorio”*

Las percepciones anteriores se repiten una y otra vez en las relatorías de las actas de los talleres, especialmente en la de las rutas veredales y sondeos de satisfacción ciudadana, en donde los actores se preguntaban el por qué los profesionales no conocían el territorio el cual estaban ordenando. Tal como lo menciona Aguilar, Hernández y Leonel (2010) que mientras sigan existiendo factores tan grandes que limiten la participación de las comunidades se tendrá como resultado un proceso sin cohesión social y marginal. Es ineludible, la necesidad de implementar la planificación comunitaria participativa que menciona Peña (2003) que permita generar capacidad autónoma en las comunidades y que así no se vean afectadas por las decisiones administrativas y contractuales de las autoridades ambientales.

7.2. Ordenar el territorio es un asunto de todos: participación ciudadana y actores sociales

Las dinámicas generadas a partir de la sistematización de experiencias del POMCA permiten identificar los niveles de participación que se dieron en este proceso, y a su vez posibilita la reconstrucción narrativa y analítica para futuros procesos de participación ciudadana en cuanto a la ordenación de cuencas que propicie un mayor nivel de participación.

Es por ello, que se plantea a continuación a partir de la clasificación de Arnstein (1969) los cuatro niveles de participación que se identificaron durante la formulación del POMCA de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo:

- Informativo: La función del gobierno es solo informar las decisiones que ya fueron tomadas, y no da opción a cambios u opiniones de los ciudadanos.
- Consulta: Se permite la participación a través de las expresión y atención de los ciudadanos, pero, no se tiene claridad sobre el tratamiento de sus opiniones

- Apaciguador: En este nivel se aceptan propuestas de la ciudadanía a manera de inclusión en la toma de decisiones, pero no hay claridad si se tienen en cuenta o cómo se toman las decisiones.
- Colaboración: En este nivel existe un proceso de negociación derivado de las demandas ciudadanas pero liderado por el gobierno.

El primer nivel de participación identificado dentro de la escala de Arnstein (1969) es el más bajo, y se evidencia en los comienzos del proceso de conformación, se programaron ocho sesiones para socializar con los diferentes actores localizados. Sin embargo, dichos espacios buscaron informar a la comunidad sobre el inicio del proceso de ordenación de la cuenca, según lo estipulado por el Minambiente a nivel nacional, es decir, la decisión de ordenar la cuenca ya estaba tomada.

Este nivel informativo, igualmente generó desconfianza por parte de los actores en el proceso de participación, pues, aunque se informó sobre la elección del consejo de cuencas y otras actividades, no se tenían, según ellos, las garantías para ser parte del proceso, presentándose entonces un choque de dinámicas entre la institucionalidad y la comunidad, puesto que, como mencionó anteriormente un líder, los tiempos institucionales y comunitarios pocas veces coinciden. Durante la etapa de conformación, un actor manifestó que:

“La premura del tiempo, nos hace sentir que no hay garantías en el proceso de participación, pues los plazos son muy cortos y no se alcanza a presentar la documentación, algo que preocupa ya que quedaremos sin representación en el consejo de cuenca” Líder de la comuna 18 acta mayo 13 del 2016 centro cultural comuna 18

Percepción de esperarse en procesos de participación que solo buscan transmitir decisiones ya tomadas y no construir conjuntamente con las comunidades.

El segundo y tercer nivel estuvo presente principalmente durante la etapa de participación activa, y respecto a ello, uno de los actores mencionó lo siguiente:

“El consejo de cuenca no tiene mayor incidencia en la formulación del POMCA, pues sus actividades se limitan a sólo aportar, contribuir y divulgar, es algo que solo quedará en letra muerta y además es algo que no contará con nuestras opiniones, pues

los expertos en los temas de formulación harán los que ellos consideren” (Líder de la Comuna 17 acta de mayo 12 del 2016 CALI 17).

La afirmación anterior da cuenta, de una molestia generalizada en quienes participaron en el consejo de cuenca así, como de otros actores de la comunidad que no hacían parte de este. Algunos actores pertenecientes a ONG ambientales y JAC de la cuenca, manifestaron que no sólo no era vinculante lo que el consejo de cuenca decía, sino que también este espacio era sólo un proceso liderado desde el gobierno que no tiene en cuenta la pluralidad de actores de la cuenca. La anterior percepción, no fue la única que se destacó durante el proceso, sino también otras que tienen que ver un poco más con la estructura organizativa del POMCA a nivel nacional. Así entonces, menciona uno de los actores que: “...El esquema de conformación del Consejo de Cuenca no permitió la participación de muchos actores representativos de las diferentes zonas de la cuenca...” (Líder del Corregimiento la Buitrera – Sondeo de satisfacción ciudadana, 2017), es decir, que no ve en el espacio del Consejo de cuenca, un espacio de participación amplio, sino entonces limitado a los actores expuestos en la resolución y en la fase de aprestamiento.

Sin embargo, algunos de los actores manifestaron que la poca participación de la comunidad no sólo se debía a la realización del proceso institucional de la formulación del POMCA, sino que también respondía a la poca corresponsabilidad de la comunidad. Tal como lo menciona el Sondeo de Satisfacción Ciudadana (2017) , *“los actores muestran poco interés por el proceso y no asisten a todos los espacios”*, esta situación genera un déficit en la participación entendiéndola como aquella práctica generadora de poder ciudadano y corresponsabilidad, por lo que el rol de los actores sociales es necesario para la planificación, diseño o implementación de algún proceso, como el recurso hídrico (Vivanco, 2013).

También, algunos asistentes señalaron que hubo poca corresponsabilidad de la comunidad, limitación de participación en un espacio conformado desde la institucionalidad y poca posibilidad y capacidad en la toma de decisiones en el proceso de ordenación; a pesar de esto, convergen en la necesidad de articular la toma de decisiones públicas con las decisiones de las comunidades.

Es necesario entonces, promover espacios que fortalezcan la capacidad real de la participación ciudadana, mediante la redistribución del cálculo del poder desde instancias normativas, de diseño, implementación y evaluación de modalidades alternas de participación, esta capacidad real de poder permitirá a los ciudadanos influir en el proceso de forma más eficaz.

Ahora, para un ejercicio de participación ciudadana eficaz se necesita de una transformación institucional en cuanto al diseño de los mecanismos que regulan la participación ciudadana; debe existir una articulación, concertación y negociación basada en la pluralidad de intereses que están presentes en los actores involucrados, y, éstos deben tener las herramientas y mecanismos suficientes para incidir, accionar, obtener conocimiento e interactuar con los actores en una relación equilibrada de poder. Finalmente, uno de los grandes hallazgos es que los ciudadanos puedan entender su rol activo como sujetos libres y conscientes que puedan ejercer sus derechos en un espacio público de deliberación para confrontar, negociar y validar diferentes puntos de intereses para la toma de decisiones. (Morales R. , 2015), ya que de otra manera es imposible que los procesos cambien y se logre una verdadera participación ciudadana. Deben priorizar sus conocimientos y los mismos entes gubernamentales deben propiciar formas pedagógicas para educarlos.

7.3. Apuesta por el diálogo: Transformación de Conflictos

La intención a través de esta interpretación de la experiencia en el componente de la transformación de conflictos es determinar las dinámicas de conflictos que se presentaron en las fases de la reconstrucción de la sistematización y generar un aporte para su transformación, entendiendo al conflicto como un proceso interactivo, una construcción social que se convierte en un espacio de oportunidades positivas que promueve procesos de conciencia, participación e implicación (Fisas, 2005).

Si bien, cada uno de los procesos de ordenamiento o gestión de recursos hídricos como se ha visto a lo largo del presente trabajo, conlleva a la relación de muchos actores sociales, comunidades e instituciones estatales, y como tal, estos procesos suscitan situaciones

conflictivas, primero, porque está en juego la toma de decisiones y segundo, por las dinámicas complejas de poder y jerarquía.

En este sentido, y relacionando el proceso del POMCA, los actores involucrados en este proceso tuvieron diferentes espacios de socialización a través de talleres donde conocieron cada una de las fases que conlleva la formulación del proceso POMCA (tabla 1), estos espacios son llamados herramientas de diálogo y comunicaciones, donde se destacan: entrevistas, talleres, encuestas, espacios de acompañamiento, espacios de retroalimentación técnica, socialización de resultados, entre otras.

No obstante, grandes dificultades giraron en torno al proceso y a continuación, se presentan las tres dinámicas de conflicto que se encontraron durante la formulación del POMCA:

Gráfico 2. Dinámicas de Conflicto



Fuente: Elaboración propia a partir de la reconstrucción de la sistematización.

Cada una de estas dinámicas están estrechamente relacionadas, pero se quiere destacar aquellos componentes que detonaron el conflicto y sus principales características.

- **Ausencia de diálogo**

Las herramientas de diálogo y comunicación en las tres fases señaladas en la reconstrucción de la sistematización tuvieron varias dificultades que generaron la ausencia de diálogo; así por ejemplo, en los talleres de socialización no hubo un diálogo constante entre las comunidades y la CVC, junto con otras entidades como la Alcaldía y el DAGMA, que eran

claves para el proceso, no sólo por su incidencia y representación, sino por la oportunidad que suscitaba para las comunidades y otros actores sociales de ser escuchados.

Esta situación que está presente a lo largo de lo reconstruido en la sistematización revela la primera dinámica de conflicto: la ausencia de diálogo, que en clave de la transformación de conflictos es necesario al ser el conflicto un proceso interactivo, un espacio deliberativo, abierto al diálogo, confrontación y consenso (Fisas, 2005).

En este sentido, el POMCA representa la oportunidad para el diálogo, la interacción con las distintas voces de los actores, teniendo en cuenta que su fin es ser generadores de diálogo y retroalimentación.

De las cuatro proyecciones para los talleres de retroalimentación solamente una se realizó, por lo que no hubo un diálogo abierto entre las comunidades y los organismos estatales como el DAGMA y la CVC.

Otro conflicto se encontró en la conformación del Consejo de Cuencas que se configura como el espacio o la “instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de una cuenca hidrográfica” (IDEAM, 2019). En las lecturas de las actas se encuentra que no hay un diálogo entre los actores sociales y las instituciones respecto a distintos temas que atañen a esta, por esta razón acudieron al derecho de petición para que se reprogramaran los talleres y permitieran la participación y el diálogo entre todos los actores, pero, la construcción de la metodología de participación parece pensada para que no exista un diálogo constante, así, en esa misma semana se programaron varios talleres, incluso en el mismo día habían programado talleres en la mañana y la tarde, lo que imposibilitaba a las comunidades asistir. Lo que demuestra esta situación es que el conflicto parte de algo más profundo y es cómo se estructura la guía técnica del POMCA.

A continuación, se presenta el recorte de periódico que publica la CVC para informar a la comunidad de las elecciones para el consejo de cuencas:

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, CVC, INVITA PÚBLICAMENTE A LA ELECCIÓN DE REPRESENTANTES AL CONSEJO DE CUEBICA PARA EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA DE LOS RÍOS LILAMEÑEZ-CAÑARVALE, A LAS SIGUIENTES PERSONAS JURÍDICAS: (RESOLUCIÓN 6509 DE 2013)

1. Comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca.
2. Comunidades rurales asentadas en la cuenca hidrográfica que hayan venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y hayan conformado su consejo comunitario de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.
3. Organizaciones que asocian o agremien campesinos.
4. Organizaciones que asocian o agremien sectores productivos.
5. Prestadores de servicios de acuicultura y/o acopiado.
6. Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto exclusivo sea la protección del medioambiente y los recursos naturales renovables.
7. Santas de Acción Comunal.
8. Instituciones de educación superior.

Requisitos para los actores del 3 al 7:

a) Certificación de existencia y representación legal, expedido por la entidad competente, con vigencia de los meses anteriores a la fecha límite para la recepción de solicitudes.

b) Fecha de constitución no inferior a un (1) año anterior a la fecha de elección.

c) Breve historia de actividades desarrolladas en la respectiva cuenca durante el último año.

Además de los anteriores requisitos, o las organizaciones, desean participar deberán presentar:

a) Hoja de vida del candidato con los respectivos soportes.

b) Copia del documento de la Junta Directiva o el órgano que haga sus veces, en el cual conste la designación del candidato.

Requisitos para las Instituciones de educación superior:

a) Certificación de existencia y representación legal.

b) Informe sobre proyectos o actividades desarrolladas en la cuenca.

c) Original o copia del documento en el cual conste la designación del candidato.

Requisitos para Comunidades Indígenas:

a) Certificado expedido por el Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces, en el cual conste: denominación, ubicación, representación legal y los límites que según sean necesarios para identificar la comunidad o zona respectiva.

Requisitos para Comunidades Negras:

a) Certificación expedida por la autoridad competente, en la cual conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal.

b) Certificación expedida por la entidad competente, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción.

RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS:

Lugar: Centro Administrativo de Correspondencia – CAC – CVC, carrera 57 N° 11 – 29 Calle
Fecha: del 24 de agosto de 2013 al 10 de septiembre de 2013. Hora: de 8:00 am a 12:30 pm y de 1:30 pm a 5:30 pm.

Publicación de resultados de cada convocatoria: 25 de septiembre, página Web – cartelerías CVC

ELECCIONES:

Lugar: CVC – Auditorio Bernardo García Córdoba, Carrera 56 N° 11 – 35.
Fecha: del 30 de septiembre de 2013.

Hora: 9:00 am, a 12:00 m: Comunicaciones (fónicas) - 2:00 p.m. a 5:00 p.m. los demás sectores.

Cal. 20 de agosto de 2013

RUBÉN DARÍO MATERÓN MUÑOZ
DIRECTOR GENERAL CVC

Usuarios infieles, al desnudo

Agencia Afp

La revelación en internet de datos personales y financieros de presuntos usuarios del sitio web Ashley Madison, que ofrece relaciones extramatrimoniales a personas casadas, agitó las publicaciones digitales ayer.

Un grupo de piratas informáticos denominado The Impact Team dio a conocer un archivo con 9,7 gigabytes de datos. Estos habrían sido robados de este portal cuya carta de presentación es la confidencialidad.

“El tiempo se acabó”, dice el mensaje con el cual The Impact Team, presenta el archivo de la filtración masiva de perfiles con datos personales y de transacciones con tarjetas de crédito, que estarían relacionados con la actividad de este portal de citas.

Explican que Avid Life Media, compañía responsable de los servicios que

oferta Ashley Madison, no cumplió su petición de cerrar el sitio web.

El pasado 20 de julio, Ashley Madison admitió haber sido víctima de un ataque informático que puso en peligro la confidencialidad de sus 37 millones de usuarios, y varios portales tecnológicos publicaron ayer que el presunto archivo con los datos ya está disponible para descargarse en internet.

Según el sitio web Ars Technica, se trata de un archivo BitTorrent con cuentas de correo electrónico, perfiles con la altura y peso de los usuarios, direcciones postales, e información relativa a las transacciones efectuadas con tarjetas de crédito.

Además se incluyeron datos que habrían sido robados del portal Established Men, que pone en contacto a mujeres con hombres adinerados y que es propiedad de la empresa que posee Ashley Madison, Avid Life Media.

Avid Life Media emitió un comunicado en el que dijo que el ciberataque fue “un acto criminal” y que dedicará una gran cantidad de recursos a mitigar los daños.

muchas mujeres en disfunción o un trastorno del deseo sexual hipocativo, porque nuestro género no suele ser tan abierto para manifestar sus incomodidades, problemas o dificultades a la hora del sexo. Antes de formular el medicamento es clave determinar con certeza qué pasa con cada mujer, por qué sus relaciones sexuales no son placenteras. También para tener en cuenta que la mujer en la actualidad está inmersa en el ámbito laboral y la carga laboral o el estrés pueden afectar el deseo sexual.

Las mujeres tenemos muchas condiciones para el sexo y eso es parte de nuestra sexualidad. Cada mujer es diferente, somos un mundo aparte y cada una tiene un historial sexual que no puede ser pasado por alto.

-GLORIA EUGENIA PALMINO FERNÁNDEZ, PSICÓLOGA DE COOMEVA EPS

→ Tu conexión con una vida mejor. ←

GASES DE OCCIDENTE S.A. ESP informa a todos los usuarios del servicio de gas natural del municipio de Bolívar, Valle, que los jueves 27 de agosto de 2013 se suspenderá el servicio por trabajos de mantenimiento.

Se realizará a partir de las 1:00 p.m. hasta las 5:00 p.m. del 27 de agosto durante un tiempo estimado de 4 horas.

Para cualquier inquietud, Gases de Occidente tiene habilitada la línea de servicio al cliente **018000528888** y en caso de emergencias la línea **164**.

AVISO

“Los Seguro Obligatorio de Transito “SOAT” Nos. 14422872 - 14422813 - 14428140 - 14482317 - 14482318 - 13710505 - 13559921 - 13710467 - 13710468 Original y su póliza de Accidentes personales original carecen de validez ante cualquier reclamación a la compañía Mundial Seguros”

El conflicto además se da desde el momento en que se elige el consorcio que trabajará el POMCA- Ecoing, quienes en primer lugar no conocen el territorio, mucho menos la problemática de la cuenca, y el personal en su mayoría era de Bogotá, aparte de que constantemente cambiaron de personal profesional. Esta situación se revela en la mayoría de las comunidades y consejeros de cuenca, quienes manifestaron que no existía un diálogo permanente entre ellos y el consorcio.

109

La transformación de conflictos al buscar escuchar a todas las partes con sus necesidades y prioridades busca construir un diálogo que respete a cada actor social que está implicado, y reivindica la identidad, solidaridad y participación. Por lo que esta fase de ausencia de diálogo necesita transformarse para futuros procesos, y como advierte Lederach la clave de estos procesos es el conocimiento, la consciencia social, el significado que la gente sabe de los acontecimientos y las respuestas o acciones que resulten, esto refuerza la confianza y la práctica del diálogo. Los POMCA no se deben agotar solamente en la visión institucional o técnica, ya que la cuenca hidrográfica es una unidad territorial socioeconómica, donde confluyen múltiples actores.

Finalmente, transcurridos dos años, la CVC publica un comunicado para recoger los aportes de las comunidades, y posteriormente, se publica un aviso donde se le informa a la comunidad interesada que las recomendaciones y observaciones se pueden realizar durante las fechas del 9 de mayo y el 6 de junio del 2019, en un formato dispuesto para ello y que está en la página web de la CVC. Este formato parece problemático en el sentido de que su espacio no solo es reducido, porque, aunque pretende la rapidez tecnológica por las circunstancias problemáticas del proceso, no permite el diálogo, la confrontación cara a cara, la dialéctica del debate y la posibilidad de construir mejoras para el POMCA.

En este sentido, la dinámica de la ausencia del diálogo imposibilita un proceso democrático, deliberativo y amplio, por el contrario, esta dinámica deslegitima el proceso porque carece de los principios orientadores de los POMCA que es la participación ciudadana para fortalecer y complementar la capacidad de la gestión de las autoridades nacionales o centrales del agua. No obstante, el corazón del conflicto está presente en el POMCA mismo, ya que su estructura organizativa y sus mecanismos de participación y deliberación son insuficientes para que el proceso sea dialéctico; la participación ciudadana prioriza la comunicación, y al estar inmerso tantos actores con criterios, problemáticas y objetivos, es necesario el diagnóstico que cuente con la participación ciudadana que conoce la realidad de las cuencas, esto posibilita que la identificación de los obstáculos y dificultades, la medición de los costos y beneficios para que el diseño sea eficaz, sustentable, equitativo y de aplicabilidad.

- **Desequilibrio en la participación ciudadana**

Ante la ausencia del diálogo los actores sociales no lograron comunicar eficazmente su perspectiva sobre el territorio, el POMCA y la cuenca, esta cuestión desequilibra las relaciones de poder y el entendimiento entre todos los actores involucrados. Puede entenderse que esta situación ha generado relaciones asimétricas, y como mencionan Arango y Cano (1999) no hay una labor pedagógica que refuerce el papel político de los ciudadanos en la gestión ambiental y tampoco existe una relación simétrica entre el Estado y los actores sociales; los esquemas de participación siguen siendo estado-céntricos.

En los talleres de socialización se preguntaron cuáles eran los fenómenos que aquejan a la comunidad, su percepción sobre la cuenca y lo que es el POMCA; las comunidades contribuyeron con aportes, estrategias y mecanismos para fortalecer la participación y plantearon invertir más recursos en la participación que en diagnósticos que ya se hicieron con anterioridad. Aparte, los actores destacaron que la participación de la comunidad es poca y la Resolución 0509 de 2013 es discriminatoria porque excluye a muchos actores que están presentes en la cuenca y que no están contemplados normativamente, como un cabildo indígena que lleva un proceso de empoderamiento local y cuidado de la cuenca, pero al no estar reconocidos por el Ministerio del Interior son excluidos del POMCA.

La necesidad de ampliar los espacios de participación a los actores, organizaciones y asociaciones que no poseen personería jurídica permite dar cuenta de la conciencia que tienen las comunidades sobre su rol y la importancia de la cuenca, al punto de liderar procesos de gestión autosostenidos.

Otra problemática que se encuentra son los actores urbanos de la ciudad, las comunidades rurales expresaron que los ciudadanos no tienen un sentido de pertenencia por la cuenca, y son ellos quienes han liderado procesos ambientales, por lo que solicitan al POMCA buscar estrategias para fortalecer el trabajo comunitario y promover su participación activa. Llama la atención el desequilibrio entre los actores, ya que algunos son tenidos en cuenta y no cuentan con tanta incidencia como otros, que, aunque no están normativamente contemplados, si tienen un proceso más fuerte en la cuenca.

El Consejo Comunitario Palenque Hormiguero alerta sobre esta situación y exigen una convocatoria amplia para la participación del Consejo de Cuencas y de los líderes ambientales. En ese sentido, la transformación de conflictos propone que este escenario al tener tantos actores involucrados con sus dimensiones y contradicciones, se debe priorizar la gestión pacífica de las contradicciones a través de habilidades como la mediación, el diálogo, la empatía, la no violencia, creatividad y la construcción de acuerdos parciales sobre temas necesarios, que tengan como finalidad el desescalar el conflicto (Fisas, 2005) (Muñoz, 2018). Al respecto, lo más importante, el conflicto se comienza a desescalar a través de la visión horizontal de las relaciones, ya que, en un acta de junio del 2016, manifestaron que *“las problemáticas vienen de la falta de gobernanza y gobernabilidad, no hay una articulación con las instituciones con la población”*

Lo anterior demuestra que no hay un equilibrio en la participación ciudadana, algunos actores tienen mayor incidencia, primero al estar contemplados dentro de la Resolución que rige el proceso POMCA, y por su influencia dentro de las comunidades; pero, otros actores expresaron su inconformidad al no ser tenidos en cuenta, al no tener las mismas garantías y posibilidad de ser escuchados e incidir. Por lo tanto, se necesita de medidas estructurales para fortalecer la participación ciudadana y generar una gestión ambiental democrática, y como señala Cohen (2013) todos los ciudadanos deben ser incluidos y consultados en la toma de decisiones colectivas en términos equitativos.

- **No reconocimiento de actores**

La última fase es la más crítica y es el resultado de la ausencia del diálogo y el desequilibrio en la participación ciudadana. Basándose en la premisa de que los actores se definen por su acción y las luchas que sus acciones generan (Hernández, Azorín, Hernández, & Aguila, 2012, pág. 21), el no reconocimiento de actores dificulta un rol activo en el proceso. Los actores sociales en este contexto tienen una función casi invisible, sólo cumplen una formalidad al estar presentes en las distintas instancias destinadas para la participación, eso se evidenció en el tema de los niveles de participación bajo la escala de Arnstein.

Los actores al ser sujetos colectivos con consciencia, identidad propia y defensa de los intereses de sus comunidades tienen una responsabilidad e interrelación entre la comunidad

y el Estado, se preocupan por los espacios que existen para su participación y las limitaciones normativas que no los favorecen. Esto ocasionó el conflicto de intereses entre los actores involucrados, pues las comunidades con mayor capacidad de incidencia y recursos lograron tener un papel más activo en la toma de decisiones y planificación en el POMCA.

Al respecto, un líder de la comuna 18 menciona que:

Me preocupa el conflicto de intereses que habrá entre los actores quienes han hecho daño a la cuenca y no lo reconocen y quienes están en constante defensa de esta, es decir los actores económicos (Líder de la comuna 18 en el acta de mayo 13 del 2016)

Esta preocupación refleja las dinámicas de poder que están detrás de todo proceso de ordenamiento territorial, y cómo la transformación de conflictos busca su raíz; puede considerarse que el sistema en que está construido el POMCA y el tipo de mecanismos de participación junto con la ejecución que se han adoptado, deviene del modelo de democracia participativa, que como se presentó anteriormente, ya no logra dar respuesta a las complejidades del momento, y aparte de crear una participación ineficaz, también construye relaciones asimétricas de poder, negando la posibilidad de que actores se visibilicen.

Así, la co-participación del ciudadano debe priorizarse, y como afirma Fisas (2005) la clave de este proceso es desescalar estructuras que limitan la transformación del conflicto, entonces, el conocimiento y la consciencia social deben priorizarse por encima de lineamientos técnicos y operativos tradicionales, porque son las comunidades quienes brindan conocimientos y respuestas; además que a través de esta visión la salida del conflicto se acompaña de la confianza y práctica del diálogo.

En este sentido, el reconocimiento de los actores a partir de la transformación de conflictos necesita de espacios que permitan la democracia deliberativa, y sea abierto al diálogo y en interacción con todos los actores, porque de esta manera se logrará no sólo el desarrollo democrático, sino que al tener una visión alejada de la mirada estadocéntrica, el ordenamiento, la planificación y la gestión de recursos hídricos se transformará en un proceso constructivo, comunitario, dialéctico, y como menciona Lederach (2009), el reto es transformar a través de una creatividad constructiva- ecosistémica, que legitime el rol de los actores, y que estos asuman una autoconsciencia y responsabilidad ambiental.

CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo de sistematización fue analizar el proceso de participación ciudadana en el marco de la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de cuenca de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo, mediante la descripción del proceso de formulación, la identificación de los niveles de participación ciudadana y el análisis de las dinámicas de los conflictos presentes durante la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca.

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados obtenidos en el desarrollo del trabajo permitió señalar la necesidad inmediata de comprender, interpretar y trabajar en las relaciones socioambientales de los territorios, a partir de la construcción de conocimientos científicos acorde a las realidades de cada lugar, es decir, buscar la interrelación de las comunidades y diferentes sectores que puedan aportar desde sus conocimientos para un entendimiento más íntegro, interdisciplinario y oportuno de lo socioambiental; en este caso, aplicado a la cuenca Lili-Meléndez-Cañaveralejo, brindando aportes significativos desde la academia a los territorios y a la institucionalidad.

La segunda parte, dio cuenta de lo imperativo que es ahondar en los temas de gestión, planificación, participación ciudadana y transformación de conflictos, como elementos constitutivos de una gestión integral del recurso hídrico. Aunque hay valiosos aportes hacia la consolidación de una gestión adecuada e integral de recurso hídrico, aún hay mucho camino por recorrer en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas ambientales, que hasta ahora no han logrado incidir de manera eficiente e integral en cuanto al cuidado y conservación de las cuencas, ya que en su mayoría utilizan enfoques meramente técnicos, desligados de la realidad social de los territorios. Por esta razón se hace hincapié en la reestructuración de la gestión hídrica que conciba el recurso hídrico de manera alternativa, holística, donde el territorio se conciba como un espacio político, social, dinámico, complejo y con múltiples actores que interactúan en pro de una gestión integral.

La tercera parte permitió ver el paso a paso de la experiencia, reconstruyendo cada uno de los hechos significativos para el análisis de la formulación del POMCA, que posibilitó ver un panorama amplio frente a lo que sucedió y de cómo puede aportar a la referenciación de estudiantes y profesionales del área de la ciencia política sobre procesos de participación ciudadana en ordenación ambiental desde las particularidades de cada territorio. El análisis de la experiencia, permitió reflexionar acerca de las ventajas y desventajas de una postura técnica de la ordenación de la cuenca, en donde los espacios de participación que se estructuraron en la guía técnica no son amplios y abiertos al diálogo, por lo que se requiere implementar medidas estructurales y de largo plazo para fortalecer los espacios e instrumentos de participación ciudadana, en los cuales la ciudadanía tenga una mayor incidencia en la toma de decisiones en conjunto con los entes gubernamentales.

En cuanto a los espacios y mecanismos de participación ciudadana durante la formulación del POMCA de los ríos Lili- Meléndez-Cañaveralejo y con relación a la escala de Arnstein, los resultados no son los esperados, ya que no se propició un desarrollo acertado del POMCA en el área de la participación, lo que fue generando poco empoderamiento en la comunidad, desarticulación entre los actores, falta de diálogo y estrategias mínimas para la transformación de conflictos. Es por ello por lo que, en sintonía con el punto anterior, se requiere de ajustes metodológicos en la estrategia de participación de cada una de las fases del POMCA, y estos ajustes deben tener presente la gran necesidad y la fortaleza que brinda la participación dinámica y activa de los ciudadanos. Y, en la búsqueda de estrategias de participación, se encontraron diferentes experiencias a nivel local, regional e internacional, que dan cuenta no sólo de la necesidad de una participación activa, sino de que estos procesos deben ser sociales, estratégicos y políticos, que aparte de necesitar una planeación y ordenamiento territorial, deben contar con una mirada holística y multidisciplinaria; así, la gran apuesta es una planificación comunitaria participativa, esta estrategia posiblemente facilitará a las comunidades y actores sociales transitar en los distintos niveles de participación planteados en la escala de Arnstein; por lo tanto, lo ideal es recorrer desde la participación informativa hasta la delegación de poder.

Sumado a ello, se deben incorporar herramientas para la transformación de conflictos, porque de una u otra manera, en todo proceso de ordenamiento y participación siempre existirán conflictos entre actores, y su efectividad radicarán en las herramientas que se adopten para tratarlos. Estas herramientas han sido desarrolladas ampliamente por los estudiosos de la Ciencia Política, y, como se desarrolló, los aportes de la transformación de conflictos resultan los más adecuados para el tratamiento de la gestión de recursos hídricos, y en especial, el trabajo que desarrolla el POMCA. Por lo tanto, la gran apuesta es que en el diseño del POMCA se incorporen estrategias de transformación de conflictos como las mesas de diálogo y deliberación, talleres de solución de problemas que se presenten a lo largo del proceso, capacitación en resolución de conflictos, comisiones de conflictos donde se establezca la figura de un mediador o *conflict/peace worker* y ejercicios participativos donde confluya una mayoría de actores diversos.

Finalmente, el trabajo permitió evidenciar que es apremiante trabajar en la articulación institucional para una gestión adecuada de las cuencas hidrográficas, ya que como se evidenció en esta experiencia, la desarticulación entre las instituciones y los actores sociales afectó claramente la planificación de esta cuenca, principalmente por la confusa definición de los límites de competencia territorial, la participación y la toma de decisiones. De no trabajar el componente de articulación de actores, se afectará el posterior proceso de implementación del POMCA. Es por ello por lo que, la co-gestión adaptativa, recupera importancia en los procesos participativos basados en la acción-investigación, en donde todos los actores están en torno a un mismo objetivo, que es, preservar la cuenca. Este modelo de cogestión adaptativa debe ir acompañado de un proceso de participación estratégica y comunitaria acorde con una visión horizontal, dialéctica y buscando siempre espacios de consensos y debates para el bien de la cuenca y sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M., Hernández, H., & Leonel, H. F. (2010). Factores sociodemográficos y niveles de participación en la gestión de cuenca hidrográfica del río Valles, oriente de México. *Prospectiva*(15), 263-291. Obtenido de <http://revistas.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/%20article%20/view%20/1112>
- Almeida, C. E. (2012). El ordenamiento territorial desde lógicas participativas. Experiencia en el marco del POMCH del río Pamplonita. En I. G. Codazzi, & IGAC., *Diálogo Territorial* (págs. 229-242). Bogotá: IGAC.
- Arango, O., & Cano, G. (1999). Política, actores y conflictos en la gestión ambiental risaraldense. En C. Marta, C. Mesa, & M. Rojas, *La participación ambiental* (págs. 95-134). Bogotá D.C: Colombia : Universidad Nacional de Colombia / Bogotá, 1999 ; Fundacion Friedrich Ebert de Colombia. FESCOL ; Departamento Nacional de Planeación.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 216-224.
- Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Revista Co-herencia*, 105-143.
- Buitrago, O. (2006). Planificación de cuencas hidrográficas. Algunos principios básicos. Caso de la cuenca del río Cali. *Entorno Geográfico: estudios sobre las amenazas y riesgos naturales No. 04*, 125-142.
- Carvajal, A. (2014). *Teoria y practica de la sistematización de experiencias*. Cali: Programa editorial facultad de HUmanidades Universidad del Valle.
- CEPAL. (2002). Gestión del agua a nivel de cuencas: teroria y práctica. *CEPAL - SERIE Recursos Naturales e Infraestructura*(47), 41-70.
- CEPAL. (2013). Reseña: Guía, análisis y zonificación de Cuencas hidrográficas para el Ordenamiento Territorial. Chile.
- Chacón, W. V. (2009). El enfoque de Manejo de Cuencas -Caso de la cuenca del Santa, Ancash, Perú. *Desarrollo Local Sostenible*, 1-15.
- Cohen, M. A. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Revista Sociológica*.
- Consorcio Ecoing. (2018). *DOCUMENTO EJECUTIVO RESULTADOS FASE DE DIAGNÓSTICO*. CVC, Valle del Cauca. Obtenido de https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/Planes_y_Programas/Planes_de_Ordenacion_y_Manejo_de_Cuencas_Hidrografica/Lili-Melendez-Canaveralejo%20-%20POMCA%20en%20Formulacion/Productos%20Aprobados-2/Informe-ejecutivo-Fase-de-Diagnostico.pdf
- Consorcio Ecoing. (2016). *Memoria socialización de fase aprestamiento*. Cali.
- Consorcio Ecoing. (2017). *Documento Ejecutivo Fase Prospectiva*. Cali.
- Córdoba, L. T., & Arias, J. E. (Enero- Junio de 2019). La democracia participativa como principio constitucional: algunos aportes para la gobernanza del agua en Colombia. *Ius Comitiãlis*, 2 (3), 248-269.
- CORPOAMAZONÍA, & ECOINTEGRAL Ltda. (Junio de 2017). *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia*. Obtenido de Plan de Ordenación y

- manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Hacha, informe final fase aprestamiento:
<http://www.corpoamazonia.gov.co/images/2018/consultas/hacha/APRESTAMIENTO.pdf>
- Corporación Osso. (1996). *Mapa hidrológico de Cali*. Obtenido de Documentación 1996:
<https://osso.org.co/docu/publicac/1996/planii/cap04/figuras/fig07.gif>
- CVC. (2011). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Cali*.
 Santiago de Cali.
- Dembner, S. A. (Septiembre de 1991). *FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. Obtenido de Unasyuva - No. 164 - Ordenación de cuencas hidrográficas: <http://www.fao.org/3/u1510s00.htm#Contents>
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A., & Chávez, G. (2002). Gestión del agua nivel de cuencas: teoría y práctica. Santiago de Chile.
- Duque Daza, J. (2012 - 2). Subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria. *Revista Desafíos*.
- Duque, J. (2012). *La investigación formativa en Ciencias Sociales algunas consideraciones respecto a los trabajos de grado*. Cali: Instituto de Educación y Pedagogía. Área de Educación en Ciencias Sociales humanas. Universidad del Valle.
- Embaja de Holanda en Chile. (2018). *Hechos Cifras. Holanda, Sector del Agua*.
 nederlandwereldwijd.
- Expósito, D., & González, J. A. (2017). Sistematización de experiencias como método de investigación. *Gaceta Médica Espirituana*, 19(2), 10-16. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1608-89212017000200003&lng=es&tlng=es.
- Faustino, J., Jiménez, F., & Campos, J. (2008). La cogestión de Cuencas Hidrográficas en America Central. San José, Costa Rica.
- Fisas, V. (2005). Capítulo VII: La transformación de los conflictos. En V. Fisas, *Abordar el conflicto: la negociación y la mediación* (págs. 229-245).
- Flacso-Andes. (2008). *Capítulo I: Actores sociales, su participación en el desarrollo local*. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=6222>
- García, R. (Julio- Diciembre de 2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? *Estudios Políticos*, 47-66.
- Ghiso, A. (1998). *De la Práctica Singular al Diálogo con lo Plural: Aproximaciones a otros tránsitos y sentidos de la Sistematización en épocas de globalización*. Obtenido de Biblioteca Virtual sobre Sistematización de Experiencias: <http://www.cepallforja.org/sistem/bvirtual/?p=661>
- Gil, N., & Pareja, S. (2009). *LECTURAS REALES, HISTORIAS INFAMES Sistematización de la experiencia de práctica de Trabajo Social en la Fundación Casa GAMI de la Ciudad de Cali 2007*. Obtenido de Biblioteca digital Universidad del Valle: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/14187>
- Gobierno Regional de Piura – ANA. (2009). Sistematización del Proceso de elaboración del plan de gestión. Perú.
- González, E., & Fabio, V. (2007). ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL Reflexiones desde la experiencia colombiana. *Seminario internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el futuro*. Bogotá D.C.
- González, J. (Diciembre de 2006). Sistematización de Experiencias del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Micro cuenca del río La Trinidad-Estelí (2004-2006). Managua, Nicaragua.

- Guerrero de León, A., Gerrtsen, P., Martinez, L. M., Salcido, S., Meza, D., & Bustos, H. (2010). Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. *Econ. soc. territ Toluca may./ago.* , 10(33), 541-567.
- Gutierrez, A., & Sánchez, L. M. (2013). Ordenamiento Territorial como política pública de una mirada técnica y parcial a una compleja y contemporánea. *Revista Entorno Geografico*, 42-52.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis. Revista Latinoamericana*, 1-10.
- Hernández, M. E., Azorín, M. d., Hernández, V. E., & Aguila, Y. (2012). LOS ACTORES SOCIALES Y SU ROL ANTE LOS PROCESOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL LOCAL. *OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIA*, 5-29.
- IDEAM. (2019). Estudio Nacional del Agua 2018. Bogotá, Colombia. Obtenido de http://www.andi.com.co/Uploads/ENA_2018-comprimido.pdf
- Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Bogotá D.C: Centro internacional de educación y desarrollo humano-CINDE.
- Jiménez, H. (2006). EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS EN EL SUROCCIDENTE COLOMBIANO. *Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente*, 58-65.
- Krieger, M. (2012). APORTES PARA UNA TEORÍA PARCIAL DE LA METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO EN GRANDES ORGANIZACIONES PÚBLICAS. Buenos Aires, Argentina.
- Lara, M., & Letelier, D. (JULIO- DICIEMBRE de 2017). MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENO. *Revista de Gestión Pública*, VI(2), 283-314.
- Lederach, J. P. (2007). *Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bogotá D.C: Colección Red Gernika.
- Lederach, J. P. (2009). *Manual sobre prevención y transformación de Conflicto*. Buenos Aires.
- Lema, I., & García, R. (2014). I Congresso Internacional “Educação, Ambiente e Desenvolvimento” (I CIEAD). *Educación Ambiental, Participación Pública y procesos participativos “de abajo-arriba”*. Una revisión de la participación ambiental en España y Galicia. Leiria: Universidad da Coruña.
- Londoño, B., & Rojas, M. (2000). *Hacia la construcción de una gestión ambiental*. Bogotá: FESCOL.
- Minambiente. (2015). *Colombia incorpora la gestión del riesgo en sus Planes de Ordenación y Manejo Ambiental de las Cuencas Hidrográficas – POMCA*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-asuntos-ambientales/1903-colombia-incorpora-la-gestion-del-riesgo-en-sus-planes-de-ordenacion-y-manejo-ambiental-de-las-cuencas-hidrograficas-pomca>
- Minambiente. (2019). *Asuntos ambientales sectorial y urbana*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-ambiental-urbana>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (13 de 03 de 2014). *Guía Técnica Para la Formulación de Plan de Ordenación de cuencas hidrograficas POMCAS*. Bogotá. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:
http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa_POMCAS/1._Gu%C3%ADa_T%C3%A9cnica_pomcas.pdf
- Ministerio de Ambiente, V. y. (2010). *Informe al congreso de la republica julio 2009-junio 2010*. Obtenido de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:
http://www.minambiente.gov.co/images/planeacion-y-seguimiento/pdf/Informes_de_Gesti%C3%B3n/Informe_ante_el_Congreso/6.2.4_Informe_Congreso_MAVDT_2010.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente y Agua. (2019). Sincronías. La experiencia boliviana de la política pública de cuencas. La Paz, Bolivia.
- Mira, I. L. (2014). Educación Ambiental, Participación Pública y procesos participativos “de abajo-arriba”. Una revisión de la participación ambiental en España y Galicia. *1 Congreso Internacional Educacao, ambiente e desenvolvimento*. Leiria.
- Morales, E. (2016). *Empoderamiento y transformación de la relaciones de poder. Un analisis critico a los procesos de participación Ciudadana*. Obtenido de Universidad Autonoma de Barcelona:
<http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=ba3156df-3f7e-4874-a91f-2ecb4c351c4a%40pdc-v-sessmgr05&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edstdx.10803.400078&db=edstdx>
- Morales, R. (2015). Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales, el caso del distrito VI del Municipio de Managua 2007-2013. *Estudio de Políticas Públicas*, 129-151.
- Mundial, B. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Washington.
- Muñoz, F. (2018). Transformación constructiva y productiva de conflictos: un enfoque pertinente y necesario en los procesos de construcción de las Paces en Colombia. *Prospectiva, Revista de trabajo social e intervención social*.
- Ovalles, Y., Méndez, E., & Ramirez, G. (2008). Ordenación de cuencas hidrográficas. Un reto al conocimiento, la acción y la gestión. *Revista Forestal Venezolana*, 241-252.
- Palacios, E. (2012). *Biblioteca Centro Agronomico Tropical*. Obtenido de Sistematización de la Experiencia, implementación de un modelo de cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas en la subcuenca bimunicipal Aguas Calientes, Nicaragua:
http://repositorio.bibliotecaorton.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/5541/Sistematizaci%C3%B3n_de_la_experiencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Peña, K. (2003). *Ponencia XII Congreso Forestal Mundial Québec*. Obtenido de Propuesta de un Plan de protección de cuencas mediante el enfoque de planificación comunitaria participativa: sub-cuenca de la quebrada la muñoz, municipio Santo Marquina del estado de Mérida-Venezuela: <http://www.fao.org/3/XII/0687-C1.htm>
- Ramírez, J. M. (2013). La participación ciudadana en la Democracia. En I. E. Jalisco., *Colección Reflexiones sobre la democracia Serie Democracia y participación ciudadana* (págs. 7-58). Guadalajara, Jalisco, México.
- República, B. d. (2019). *Participación política*. Obtenido de https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica
- República, C. d. (28 de junio de 2011). Ley 1454 de 2011. Bogotá D.C, Colombia.

- Rincón, A., Lara, D., Castro, L., & Rojas, C. (2016). Conflictos socioambientales y servicios ecosistémicos en la cuenca del río Orotoy: reflexiones para su gestión. *Revista del Doctorado interinstitucional en Ciencias Ambientales*, 3-16.
- Socioterritorial, M. (2009). *Actores Sociales*. Obtenido de Modulosocioterritorial: <https://modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/09/actores-sociales.pdf>
- Soto, F., & Costa, E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*(44), 227-255.
- Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
- Van Ginneken, P., & Thongmee, U. (1991). Primeros pasos para el desarrollo integral de la cuenca hidrográfica de Phu Wiang, en Tailandia. *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales*.
- Vásquez, C. M. (2008). SISTEMATIZACIÓN DE UNA EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN PERIODÍSTICA RELACIONADA A LA CONTAMINACIÓN DE UN CURSO DE AGUA EN LA REGIÓN DE LOS RÍOS: EL CASO DEL RÍO LLOLLELHUE EN LA CIUDAD DE LA UNIÓN”. Valdivia, Chile.
- Velásquez, F. E. (2012). Participación y ordenamiento territorial en Colombia. En I. G. Codazzi, & IGAC, *Diálogo Territorial* (págs. 243-257). Bogotá: IGAC.
- Velde, H. V. (2008). *Sistematización. Texto de referencia y consulta*. Nicaragua: CICAP Centro de Investigación, Capacitación y Acción Pedagógica.
- Villavicencio, R. (2009). *Manual Autoinstructivo Aprendiendo a Sistematizar. Las experiencias como fuente de conocimiento*. Lima: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Programa Desarrollo Rural Sostenible – PDRS.
- Vivanco, L. (2013). *Participación en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial* . Obtenido de Universidad del Cuenca: dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/4755/1/tesis.pdf