

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ORGANIZADAS EN
LA GESTIÓN DEL AGUA: EL CASO DEL RIO QUINAMAYÓ (CAUCA)

DIEGO ZÚÑIGA HURTADO

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIONES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

2020

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ORGANIZADAS EN
LA GESTIÓN DEL AGUA: EL CASO DEL RIO QUINAMAYÓ (CAUCA)

Trabajo de Grado realizado por:
Diego Zúñiga Hurtado
Economista

Para optar el título de:
Magíster en Políticas Públicas

Director:
William Rojas Rojas
Doctor en Ciencias de Gestión



UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIONES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

2020

RESUMEN

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, es un instrumento de planificación del recurso Agua, que recoge en su formulación e implementación la participación social con sus connotaciones como principio y como derecho. En la ejecución de esta política, se ha evidenciado como problema la débil participación social, con lo cual se amenaza la gobernabilidad como objetivo de esta política pública. El presente trabajo describe la ejecución de esta política en la jurisdicción del Río Quinamayó, tomando como referencia el enfoque de gobernanza a partir del análisis del papel que juegan estas comunidades en la gestión del agua. Busca, mediante la metodología cualitativa y el uso de instrumentos propios de la etnografía, tales como, la observación participante y la entrevista semiestructurada, identificar aquellos factores subjetivos que determinan su actuación y participación en la gestión del agua.

Palabras claves: Gobierno, política gubernamental, administración pública, política pública, gobernanza, gestión integral del recurso hídrico, gobernabilidad, participación social, comunidades indígenas organizadas, jurisdicción del Río Quinamayó.

SUMMARY

The National Policy for the Integral Management of the Water Resource, is an instrument of planning the water resource that includes in its formulation and implementation social participation with its connotations as principle and as a right. In the implementation of this policy, the weak social participation that has threatened the achievement of greater governance as an objective of this public policy has been shown as a problem. This paper describes the implementation of this policy in the jurisdiction of the Quinamayó River by reference to the governance approach based on the analysis of the role these communities play in water management. It seeks, through qualitative methodology and the use of ethnography-specific instruments such as participating observation, semi-structured interview, to identify those subjective factors that determine their performance and participation in the management of the Water.

Key words: Government, government policy, public policy, governance, integrated management of water resources, governance, social participation, organized indigenous communities, and jurisdiction of the Quinamayó River.

Contenido

CAPÍTULO I. ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA?, LA GESTIÓN DEL AGUA COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.1 Problema de Investigación	7
1.1.1 Antecedentes de investigación	7
1.1.2 Planteamiento del Problema de investigación.....	15
1.1.3 Formulación del Interrogante de Investigación.....	17
1.2 Objetivos.	18
1.3 Justificación.....	19
1.4 Aspectos Metodológicos	21
CAPÍTULO II. ESTADO DEL ARTE Y REFERENTES CONCEPTUALES	34
2.1. Estado del arte	34
2.1.1 El enfoque de Gobernanza en la Gestión de las Cuencas Hídricas: Antecedentes de Gobernanza para Recursos Hídricos.	34
2.1.2 Las perspectivas de los organismos internacionales.	35
2.2 Referentes Conceptuales.	43
2.2.1 El concepto de políticas públicas	43
2.2.2. El enfoque de gobernanza.	49
CAPÍTULO III. LA GESTIÓN DEL AGUA Y EL ESCENARIO CONFLICTIVO: ACTORES, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES.....	53
3.1 La Política nacional del recurso hídrico.	53
3.1.1 La carga emocional o tensiones: manifestación de conflictos.....	53
3.1.2 Las causas en la formulación del problema.....	54
3.1.3 La acción del Estado	55
3.1.4 La Legitimidad de la Política Nacional del Recurso Hídrico. El Marco Institucional y Marco Normativo.	57
3.1.5 Los actores en la Política Pública de la GIRH.	58
3.1.6 Los Indicadores de la Política Nacional del Recurso Hídrico.	62
3.1.7 Los factores externos al programa.....	65
3.2. La jurisdicción de la Sub cuenca del Río Quinamayó.....	67
3.2.1. La localización geográfica.....	67
3.2.2 La dimensión biofísica.	70
3.2.3. El balance hídrico en la sub cuenca del Río Quinamayó.	72

3.2.4. La calidad del agua.....	79
3.2.5. La PNRH en la sub zona del Río Quinamayó.	80
CAPÍTULO IV. LAS INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA	90
4.1 La Participación Social como Principio en la GIRH.....	90
4.2 Los Mecanismos de Participación Social Aplicados a la GIRH en Colombia.....	91
4.3 Las instancias y mecanismos de participación en la gestión del agua en la sub cuenca del Río Quinamayó.	92
CAPITULO V. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA.	97
5.1 Alcance de las formas de organización y de las labores en la gestión del agua de las Comunidades Indígenas en la Jurisdicción de la Sub Zona del Río Quinamayó.	97
5.1.1 La dimensión institucional y organizativa.....	97
5.1.2 La dimensión cultural en la vida de las comunidades indígenas.....	103
5.2. Las comunidades indígenas organizadas y la gestión del agua. Caso Río Quinamayó.....	105
CONCLUSIONES	109
Bibliografía	121
ANEXOS.....	125
ANEXO 1. FORMATO ENTREVISTA.....	125
ANEXO 2. EL MARCO NORMATIVO DE LA POLITICA NACIONAL DEL RECURSO HIDRICO.	127
ANEXO 3. FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE INVESTIGACIÓN.....	129
ANEXO 4. CARTA SOLICITUD DE APROBACIÓN DIRECCIÓN DE TRABAJO DE GRADO.....	133
ANEXO 5. ACRONIMOS.....	134

Lista de mapas

MAPA 1 Grupos étnicos en el departamento del Cauca	12
MAPA 2 Municipio de Santander de Quilichao. Etnias	27
MAPA 3 Jurisdicción Cuenca del río Quinamayó	69
MAPA 4 Los territorios ancestrales agrupados en la ACIN	102

Lista de cuadros

CUADRO 1 Principales participantes en la cuenca del Río Quinamayó.	23
CUADRO 2 Objetivo 1. OFERTA: Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.	61
CUADRO 3 Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.	61
CUADRO 4 Objetivo 3. CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico.	61
CUADRO 5 Objetivo 4. RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua.....	61
CUADRO 6 Objetivo 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.....	62
CUADRO 7 Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.	62
CUADRO 8 Objetivo 1. Oferta.....	62
CUADRO 9 Objetivo 2. Demanda.....	63
CUADRO 10 Objetivo 3. Calidad.....	63
CUADRO 11 Objetivo 4. Riesgos	63
CUADRO 12 Objetivo 5. Fortalecimiento institucional.	63
CUADRO 13 Objetivo 6. Gobernabilidad.	64
CUADRO 14 Jurisdicción del Río Quinamayó	69
CUADRO 15 Precipitación en mm de la sub cuenca del Río Quinamayó	70
CUADRO 16 Caudal asignado por usos y fuentes. En litros por segundo	72
CUADRO 17 Usos por fuentes y fuentes por uso en porcentajes	72
CUADRO 18 Proyecciones población y demanda de agua Santander de Quilichao.	74
CUADRO 19 Proyecciones población y demanda de agua municipio Caloto.....	74
CUADRO 20 Demanda de agua total sub cuenca Río Quinamayó	74
CUADRO 21 Demanda de agua para uso agrícola sub zona Río Quinamayó. En mm/mes.....	75
CUADRO 22 Demanda para bovinos sub zona Río Quinamayó.....	76
CUADRO 23 Demanda de agua para uso porcino, cuenca Río Quinamayó.	76
CUADRO 24 Demanda de agua otras especies. Sub cuenca Río Quinamayó.....	76
CUADRO 25 Demanda de agua para uso pecuario en subzona Río Quinamayó	76
CUADRO 26 Proyección de la demanda de agua uso pecuario sub zona Río Quinamayó.	77
CUADRO 27 Demanda por uso industrial. Sub zona Río Quinamayó. En mm/mes.....	77
CUADRO 28 Demanda total de agua para todos los usos. Sub zona Río Quinamayó en mm/mes.	77
CUADRO 29 Oferta hídrica del Río Quinamayó. En mm/mes.	78
CUADRO 30 Balance hídrico sub zona Río Quinamayó. En mm/mes	78
CUADRO 31 Índice de escasez sub zona Río Quinamayó.....	78

CAPÍTULO I. ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA?, LA GESTIÓN DEL AGUA COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Problema de Investigación

1.1.1 Antecedentes de investigación

El deterioro ambiental y el cambio climático que amenaza la existencia de la humanidad, han conllevado a la reorientación, tanto de la agenda pública como de los enfoques de análisis de las políticas públicas, dentro de los que se encuentra la gobernanza. Desde el año 1972 con ocasión de la cumbre de Estocolmo, se reconoce la crisis de gobernabilidad del medio ambiente y de los ecosistemas; luego vendría la inserción del tema de la sostenibilidad en el informe de La Comisión Brüntland de las Naciones Unidas en el año 1983 (Barriga, Campos, Corrales, Prins, 2007). La Cumbre de Río en 1992 va a enfatizar sobre la gobernanza del agua con base comunitaria (recogida en sus 22 principios) y la Conferencia de Johannesburgo introduce el tema de la equidad (Barriga et tal. 2007). La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (M.E.A., 2005) refuerza esta preocupación al encargar el diseño de un marco de evaluación que permita un diagnóstico cierto y fiel de los impactos sobre el medio ambiente y los ecosistemas de la intervención antrópica para la producción de bienes y servicios, y así el tema del agua se entroniza con mayor fortaleza.

El tema del agua adquiere mayor relevancia cuando los informes de la evaluación de los ecosistemas confirman que ésta atraviesa otros asuntos de preocupación tanto social como económica. Temas como la pobreza, el crecimiento económico y el patrimonio ecológico están atravesados por el asunto de la riqueza hídrica (Solanes, 2015). Así mismo, esta problemática demanda el diseño de instrumentos de política pública, que bajo el enfoque de gobernanza conjure y delimite soluciones a un problema local, regional y mundial. Uno de ellos tiene que ver con la planeación, pues es desde ella que los temas del agua toman relevancia para ser considerados en las legislaciones de los países, orientando y ordenando la inclusión en los planes de desarrollo, a nivel nacional, territorial y local, el ordenamiento y manejo planificado del agua.

Fuera de estos instrumentos de política, otros instrumentos, que provienen de la esfera de la economía de mercado, complementan la acción que deberían abordar los gobiernos respecto de la problemática del agua. Esto corresponde a la acción de mecanismos de mercado que permiten la corrección de lo que, en teoría económica, se conoce como externalidades, refiriéndose a aquellos efectos negativos y positivos que se generan de manera involuntaria por los productores en sus procesos productivos y que, por su naturaleza, su apropiación se realiza por fuera de las transacciones de mercado. Se busca la construcción de mercados para las externalidades mediante la construcción de precios

hedónicos y el uso de la evaluación contingente, de tal forma que evitar el daño implique una disposición a pagar, y de que la generación de un beneficio no considerado como fin, tenga un costo reflejado en una disposición a cobrar. De hecho, esto implica que los servicios ecosistémicos sean considerados estratégicamente como bienes de mercado, no solamente como elemento natural sino también como servicio ambiental (FAO, 2007).

Otro instrumento que debe estar contenido en un adecuado diseño de planeación, respecto del problema hídrico, son los principios bajo los cuales se deberían diseñar las políticas de agua. En particular la OECD (OECD, 2015) ha considerado una serie de principios que guían la formulación y la implementación de políticas públicas de gestión del agua bajo el enfoque de gobernanza para los gobiernos europeos. La preocupación se centra en la eficacia, la eficiencia, la confianza y la participación social. Así, para mejorar la eficacia resalta como principios: la asignación de roles y responsabilidades, gestión a escalas apropiadas por cuencas, coordinación transversal entre políticas, adaptación de capacidades de las autoridades a la complejidad del problema. Para mejorar la eficiencia tiene en cuenta la producción, actualización y socialización de datos e información, la movilización de finanzas y asignación de recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna, marcos regulatorios sólidos aplicados de manera eficaz, adopción e implementación de prácticas de gobernanza innovadoras. Para mejorar la confianza y la participación considera como principios: la incorporación de prácticas de integridad y transparencia, la promoción del involucramiento de las partes interesadas, gestión de arbitrales de usuarios y de generaciones, promoción de monitoreo, evaluación y ajustes habituales.

Otro de los instrumentos de gestión del agua bajo el enfoque de gobernanza es el de la *participación social*. Así está contemplado en los principios rectores de la gobernanza del agua para la OECD (OECD, 2015) y en la definición del concepto bajo los aspectos reseñados por Aguilar en su trabajo *El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza* (Aguilar, 2007). Mariñez (2009), por ejemplo, sostiene que es un elemento clave que da sentido y sistematización a las políticas públicas la acción pública, entendida como acción colectiva que convoca a actores del gobierno y no gubernamentales (Mariñez, 118).

Esta orientación hacia las políticas públicas bajo el enfoque de gobernanza, si bien cobra importancia con la introducción de los problemas ambientales entre las décadas 1970 y 1990, también es cierto que requiere un escenario y el desarrollo de condiciones que permitan la legitimidad del cargo y de su actuación como factores fundamentales que inciden en la eficacia del gobierno. Cuando un gobierno es cuestionado por su legitimidad, entonces el sujeto gobierno se convierte en un problema que debe ser resuelto. (Aguilar, 2007).

En el caso de los países de América del Sur y del Caribe, en gran parte del siglo XX fueron dirigidos por gobiernos cuestionados por su legitimidad, caracterizados por su orientación excluyente, nepotistas, dictatoriales, violadores de derechos fundamentales de sus ciudadanos. Una vez resuelto este problema de legitimidad con el florecimiento de gobiernos democráticos, el debate se centra ahora en las formas de dirección en términos de coherencia entre propósitos y efectos en un contexto diferente en el cual es más viable la orientación hacia las políticas públicas bajo el enfoque de gobernanza como medio de solución de problemas públicos (Aguilar, 2007).

Las mejores condiciones para que opere la orientación hacia las políticas públicas se amplían también por los cambios sociales, políticos y económicos en el mundo, operados a partir de los años 90 junto con la globalización, la internacionalización de la economía, la proliferación de los Tratados de Libre Comercio, el flujo de grandes capitales extranjeros en forma de inversión hacia los países caribeños y sur americanos, inmersos en modelo extractivista como opción de desarrollo que exigen el diseño de modelos de gestión de los recursos, en especial los recursos hídricos bajo un enfoque de gobernanza.

En cuanto a América Latina, para la CEPAL (Dourojeanni, 1994), la región incursiona tardíamente en la adecuación institucional de sus instrumentos de gestión, sobre todo en materia de recursos hídricos, y desde enfoques diferentes y de desigual evolución (CEPAL, junio 1994). Pero, además, su pauta no es la más adecuada, pues a juicio del autor en mención, el hecho de diseñar sus sistemas de gestión, siguiendo los modelos propuestos por los países desarrollados, sin ajustarlos a sus condiciones propias de desarrollo, no garantiza su eficiencia. Esta es una crítica a la adopción de modelos de gestión de los recursos hídricos y naturales sin adecuación a sus necesidades de desarrollo.

Posteriormente, América del Sur viene a reconocer la crisis de la gobernabilidad del agua hacia el año 2001 (Wáter Fórum of the Américas, 2011). Esta crisis de gobernabilidad manifiesta por la debilidad institucional, el desconocimiento de la experiencia y el contexto internacional, el desconocimiento de las diversas formas locales de gobierno, la dispersión y descoordinación de las políticas de agua, junto con la serie de conflictos que genera la demanda y uso del agua así como el incumplimiento de la Objetivos del Milenio, generaron la preocupación por formular y poner en ejecución una gestión integrada de los recursos hídricos, y hoy hace parte prioritaria de la agenda de la región (Wáter Fórum of the Américas, 2011).

Altomonte y Sánchez (2016) vuelven a llamar la atención sobre la adopción de un modelo de gestión tanto de los recursos naturales como de los hídricos que permitan acumular los capitales que ingresan por su explotación y exportación, y en una gobernanza que se base en la interacción del sector privado, el gubernamental y la sociedad, que tenga en cuenta la coordinación de las políticas públicas de medio ambiente con las políticas de

desarrollo de los gobiernos en materia económica y, por lo tanto, que combine instrumentos técnicos de gestión hídrica con instrumentos económicos.

En el contexto Latinoamericano, la posición tanto de la República del Ecuador como la de Bolivia, ambos países con mayorías de etnias indígenas, han protagonizado luchas por el agua y los recursos naturales desde ideologías, posiciones políticas y de cosmovisión opuestas radicalmente a las sostenidas en las cumbres ambientales organizadas por Naciones Unidas, rescatando el papel de las organizaciones indígenas como fundamental y como actor principal, además reclamando la deuda ecológica del norte con el sur (Hogenboom, Baud, de Castro 2012). En el caso de la República del Ecuador, se puede decir que es el primer país desde esta posición en reconocer constitucionalmente los derechos de la naturaleza, su inalienabilidad, inembargabilidad y el reconocimiento de la propiedad inalienable de los pueblos indios originarios (Hogenboom, Baud, de Castro 2012). En el caso de la República de Bolivia, se constituye como el primer país que, alejándose de la convocatoria a la cumbre de Copenhague, convoca en rebeldía la Conferencia de los Pueblos Sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Naturaleza en el 2010 (Hogenboom, Baud, de Castro 2012).

Uno de los ejemplos de aplicación de la línea de investigación bajo el enfoque de gobernanza como concepto de política pública reseñada por Elinor Ostrom, lo constituye el *Plan de Ordenamiento Territorial de la Micro Cuenca del Rio Chimborazo* (ECOPAR, 2008). La micro cuenca referida se ubica en la parroquia de San Juan, cantón de Riobamba en la República del Ecuador. En el área de la micro cuenca se identifican como actores principales a campesinos y comunidades indígenas organizados. Los primeros en ligas como la UCASAJ y los segundos en cabildos, movimientos indígenas y consejos de autoridades indígenas como la CONAIE. Otros actores presentes son los hacendados, los empresarios mineros, las autoridades e instituciones de gobierno. Bajo el marco de la Constitución Nacional del 2008 de la República del Ecuador, se emprende la planeación del ordenamiento de la micro cuenca para mitigar los daños sobre ella. En el diseño de la política y su puesta en marcha todos los actores sin exclusión concurren para estructurar un nuevo estilo de gestión de los recursos hídricos, basados en los ordenamientos institucionales comunitarios de la comunidad indígena, dándole vida a una gobernanza de bienes de uso común donde autoridades de gobierno, sector empresarial y comunidades se combinan voluntariamente para resolver problemas.

La gestión del agua en Colombia: algunos aspectos claves

Colombia no ha estado ajena a esta problemática, pues desde la década de los 30 del siglo XX el país atraviesa por una época de conflictos cuyo origen tiene diversa procedencia (Pecaut, 2015). Conflictos por tierras en las que están inmersas campesinos colonos, terratenientes, comunidades indígenas y, posteriormente, con el surgimiento del

narcotráfico, los llamados carteles de la droga. Conflictos por el poder burocrático entre los partidos políticos tradicionales, conflictos laborales y conflictos políticos e ideológicos por el cambio de modelo social y económico, y por la ampliación de la democracia. Conflictos que le ha restado capacidades a los gobiernos de gobernar y que aún hoy, a pesar de los Diálogos de paz en La Habana, se mantiene, si bien no con su dimensión anterior. Colombia ha venido dando pasos por acomodarse a ese nuevo contexto de democracia, y en 1991 convocada la Constituyente promulga un nuevo ordenamiento constitucional bajo principios de igualdad, libertad, participación, de desarrollo en un ambiente sano y sustentable (Corte Constitucional de Colombia 2015).

Podría decirse que es en este momento cuando la Constitución Política de Colombia sugiere acogerse a los nuevos enfoques de gestión de políticas públicas y de gobernanza, por cuanto adopta principios de planeación participativa en la gestión pública en todos sus niveles y en los distintos sectores de problemáticas.

Especialmente, en el tema del medio ambiente, Colombia se acogió a los lineamientos de la Cumbre de Estocolmo, y en el año 1974 promulgó el decreto 2811 conocido como Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente. También asumió los compromisos de la Cumbre de Río, y en el año 1993 promulgó la Ley 99 con la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (Zamudio, 2012).

Hacia el año 2006 surge la Política de Gestión Integrada del recurso hídrico como programa articulado al Plan de desarrollo nacional 2006-2010, resultado del trabajo coordinado del Ministerio del Ambiente, el IDEAM, y del DNP (Ministerio del Medio Ambiente, 2010). Posteriormente, hacia el año 2012 el gobierno crea otro instrumento de gestión hídrica complementaria a la política pública de GIRH, el decreto 1640 que delinea los instrumentos de planificación hídrica, define las instancias, las estructuras de planificación, los actores de los consejos ambientales y las fases de los instrumentos de planificación. Un año más tarde, mediante resolución 0509 del Ministerio del Ambiente delinea la integración de los Consejos de Cuenca como instancia de participación.

Una crítica a este proceso de adopción del enfoque de gobernanza en el tema hídrico lo manifiesta Zamudio (2012) cuando argumenta que Colombia ha estado más inclinada por lo normativo e institucional, que de forma tardía y coyuntural ha tratado de implementar, y aún más, que ha hecho uso de herramientas gubernamentales basada en concepciones disimiles en fundamentos y método, que desconocen las formas de gobierno locales. El decreto 1640 establece que habrá para las estructuras de mayor jerarquía como las macro cuencas y las zonas hidrográficas sólo instancias de coordinación interinstitucional, sin participación de la sociedad; sólo se contempla la participación como instancia para las unidades de menor jerarquía como las sub zonas hidrográficas y las micro cuencas. Es más, la resolución 0509 no ha tenido la suficiente fuerza para convocar a las comunidades a

conformar esas instancias de participación y no ha sido el instrumento capaz de resolver conflictos.

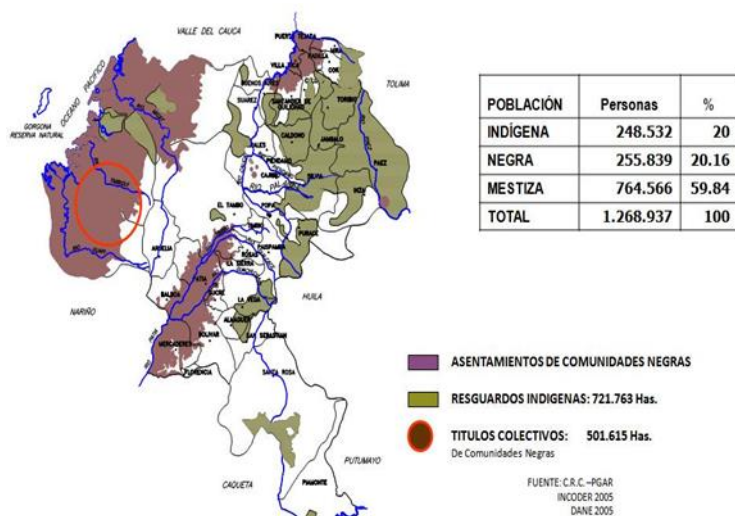
La situación en la sub zona del Río Quinamayó y la micro cuenca del Río Quilichao

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas son la autoridad ambiental en los departamentos; y en materia de gestión hídrica, son las instituciones gubernamentales encargadas de formular e implementar las políticas de ordenamiento y manejo de las estructuras de planeación hídrica menores, de ejecutar la política nacional de recursos hídricos en sus jurisdicciones tal como se encuentra en el decreto 1640 de 2012, y la resolución 0509 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

La Corporación Autónoma del Cauca, CRC, en la jurisdicción del Departamento del Cauca es la autoridad ambiental, y por competencia le corresponde ejecutar la Política Nacional Integral del Recurso Hídrico en esta entidad territorial, como un todo cobijando los municipios y las entidades territoriales especiales como son los Resguardos Indígenas. El enfoque adoptado en esta política, es un enfoque integral porque reconoce la transversalidad del problema, y es participativo porque la Constitución Nacional se lo ordena.

En el contexto del territorio caucano concurren comunidades indígenas y negras que son reconocidas como entidades territoriales especiales, con autonomía e independencia de organizarse y conformar sus gobiernos de acuerdo a su cultura, costumbres y cosmovisión, de diseñar sus propios planes de desarrollo y de ejecutarlos de manera independiente. Este es un contexto reconocido por la CRC en su documento Plan de Acción 2016-2019. Y este documento es también un reconocimiento a las dificultades afrontadas en el proceso de dar cumplimiento a la ley nacional de recursos hídricos.

MAPA 1 Grupos étnicos en el departamento del Cauca

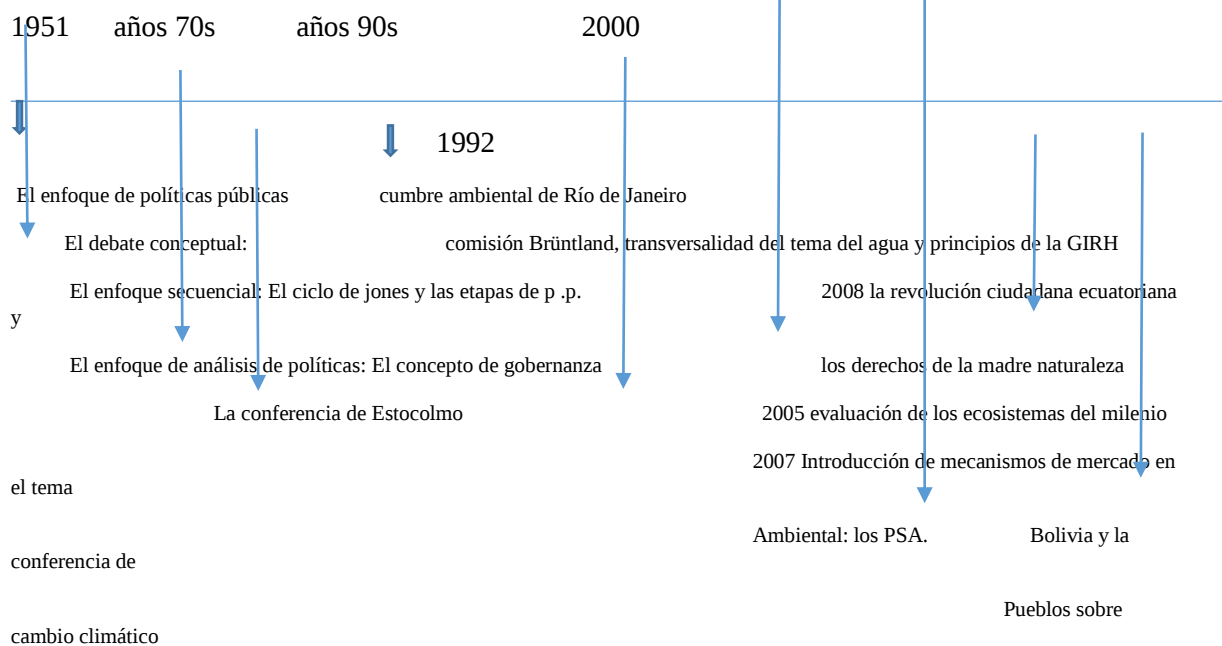


FUENTE: CRC 2019

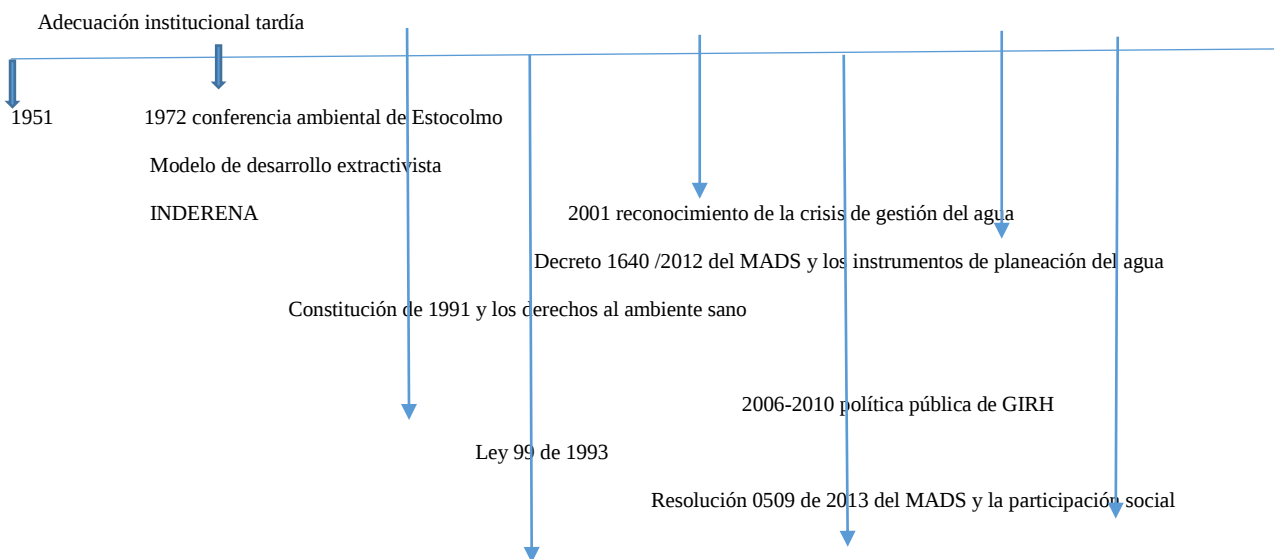
En el caso específico de la sub-zona del Río Quinamayó y de la micro cuenca del Río Quilichao se evidencian estas dificultades, pues concurren en ellas una serie de comunidades indígenas y negras organizadas, las unas en resguardos indígenas y las otras en consejos comunitarios, que por sus valores cognitivos, su forma de entender el problema, por sus intereses específicos en cuanto a la identidad como pueblos, genera desencuentros con la autoridad ambiental de tal forma que, aunado a los problemas de recursos económicos de logística y de personal, se convierten en un escollo más a resolver por parte de la CRC. No es el único problema, pero este llama la atención, pues al lado de manifestaciones de pobreza, surge la confrontación entre competencias legales Vs. aspiraciones de identidad como pueblos, es decir, asistimos de lleno a una confrontación entre factores objetivos Vs. factores subjetivos, donde la institucionalidad cobra toda su magnitud y deja ver su importancia en la hechura de políticas.

FIGURA 1: DIAGRAMA DE ANTECEDENTES

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE POLÍTICA PÚBLICA Y EL ORIGEN DE LA AGENDA AMBIENTAL



COLOMBIA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE GIRH.



1.1.2 Planteamiento del Problema de investigación

El ordenamiento y manejo de una cuenca hídrica en Colombia hace parte de la política pública nacional de la gestión integrada de los recursos hídricos, cuya ejecución está con la responsabilidad en las Corporaciones Autónomas, como autoridades competentes, según mandato de la Ley 99 de 1993, entidades que ejercerá esta potestad en la jurisdicción de su territorio, bajo directrices que traza la Constitución Nacional, la misma ley 99 de 1993, las orientaciones contenidas en la Política Pública de Gestión de los Recursos Hídricos, los decretos y resoluciones del Ministerio del Ambiente, como autoridad suprema ambiental, que fija los instrumentos, las estructuras, las instancias de planeación y las fases de las intervenciones.

Uno de los principios que está en la obligación de cumplir esta autoridad competente en el desarrollo de los planes de gestión hídrica es el de la participación ciudadana mediante el acompañamiento de la sociedad civil y del sector privado en las fases. Está consagrado este principio en la Constitución Política, en la ley 99 del 93, y en los lineamientos generales de la política nacional de recursos hídricos.

Del mismo modo, en los territorios en donde exista comunidades indígenas y afrodescendientes deberá de acuerdo con la Ley 21 de 1991 de realizarse procesos de consulta previa, libre e informada que reconozca su participación en la definición y toma de decisiones que afecten sus territorios (Jacanamejoy, 2012), ratificando de esta forma el Convenio 169 de 1989 entre Colombia y la OIT. Colombia, años después reafirma su obligación de consulta a las comunidades étnicas mediante la adopción de la Declaración de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas del 2007. (ONU, 2007).

Respecto a la consulta previa, el convenio 169 de la OIT del año 1989, tiene como fin el reconocimiento de los derechos humanos que deben gozar los grupos indígenas y pueblos tribales, en cuanto a su identidad cultural, autonomía para definir su propio gobierno, la libre determinación, y el derecho a su territorialidad. Consta de 40 artículos y 10 partes que abordan asuntos de tierras, seguridad social y salud, educación y formación, empleo y contratación. Se dirige, como instrumento de protección, a obligar a gobiernos y particulares que tengan iniciativas de exploración, explotación de recursos a la consulta previa a estas comunidades con fines de buscar el acuerdo o consentimiento de ellas. En el caso de programas, políticas públicas, normas de iniciativa pública, debe procederse de la misma manera. (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1990).

La ley 21 de 1991 incorpora este convenio al marco jurídico de la nación Colombiana, protocolizando de esta manera su adopción después de Noruega y México. Esta ley reglamenta lo dispuesto en el convenio sobre el respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como el reconocimiento a su libre determinación, autonomía por parte de particulares y del gobierno. También obliga al gobierno a la consulta a estas

comunidades en cuanto al desarrollo de iniciativas públicas, con fines de obtener su acuerdo o consentimiento. (Jacanamejoy, 2012).

Las Naciones Unidas hacia el año 2007, después de un largo proceso someten a adopción de un documento que se va conocer como La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007. Esta declaración se considera como marco para el tratamiento de los pueblos indígenas, buscando eliminar las violaciones de los derechos humanos y la discriminación contra los pueblos indígenas, el reconocimiento a la libre determinación como pueblos, autonomía, y aunque no como instrumento coercitivo, promueve la plena, y efectiva participación en los asuntos que les concierne. En su artículo 19 obliga a la consulta previa con fines de obtener el consentimiento libre, previo e informado en cuanto a la adopción y aplicación de leyes y actos administrativos que los afecten. (ONU, 2007).

La CRC, en cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, dio inicio al diseño de la gestión de la sub-cuenca del Río Quinamayó y de la micro cuenca del Río Quilichao, y en las fases de aprestamiento y de diagnóstico en el año 2008, siguiendo las directrices de ley, intentó estructurar un Consejo de Cuenca convocando a organizaciones del medio económico, de la sociedad civil y autoridades de gobierno local.

Este intento de estructuración del consejo de cuencas, como instancia de participación social, resultó fallido porque, en primer lugar, es una instancia que no ha funcionado. En este primer intento la concepción fue la de pre consejo, pues no existía claridad sobre su diseño y funcionamiento al no existir una norma que la reglamentara, (POMCH 2010 Río Quinamayó), norma que sólo viene a darse con la resolución 509 del 2013 del MADS. Este error no fue corregido posteriormente con el POMCH del 2014, documento que asumió su estructuración en el POMCH del 2010 y ante esta serie de errores según el anterior director de la zona norte de la CRC, el consejo de cuencas de la jurisdicción del Río Quinamayó cayó en el limbo.

En segundo lugar, no logró comprometer a uno de los actores bien importantes: las comunidades indígenas organizadas¹. Ellas deciden aplazar su participación hasta tanto no se cumpla con la consulta previa que exigen como condición para permitir la intervención planificadora en su territorio de la CRC. Es un requisito de obligatorio cumplimiento según el convenio 169 de la OIT y la ley 21 de 1991.

Según el decreto 1640/2012 y la resolución 509/2013, el allanamiento de este requisito comenzaría por una pre-consulta en la fase de aprestamiento del POMCH, para después en la fase de prospectiva aplicar la consulta previa. De hecho, este no es el objetivo del

¹ Las comunidades indígenas presentes en la jurisdicción de la cuenca del Río Quinamayó son de la etnia Nasa. Se agrupan estas comunidades en los ahora denominados Territorios Indígenas, así: Huellas, Munchique –Los tigres, Canoas, Guadualito, Las Delicias, y el Cabildo Urbano de Santander de Quilichao.

convenio con la OIT pues lo que se busca es que antes de iniciar la intervención se haga la consulta con fines de proteger las comunidades étnicas, antes de entrar a conformar esta instancia de participación ciudadana. Lo dispuesto en la norma no se aplicó, así como tampoco con la exigencia del convenio con la OIT. Su actuación clave se explica porque desde la colonia gozan de títulos de propiedad sobre los territorios donde se han asentado hasta estos tiempos, territorios que hacen parte de la jurisdicción de la sub-zona del Río Quinamayó.

Hay que aclarar que esta primera actuación en el proceso de gestión se hizo bajo el anterior marco jurídico, es decir, antes de del surgimiento de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico anticipándose a la dotación de instrumentos de implementación como la política hídrica nacional, el decreto 1640 del 2012 y la resolución 0509 del 2013. Esta reglamentación contiene los instrumentos de planificación a partir de establecer las unidades de gestión. También contiene las instancias de coordinación y las de participación.

Aun así, contando ahora con el marco de la política nacional, de sus instrumentos de planificación, el problema de gestión hídrica del Río Quinamayó permanece en el escenario nuevo de intervención. Lo anterior es reconocido por la propia autoridad competente en su documento “Cauca, Territorio Ambiental para la Paz” (CRC, 2016) cuando señala la debilidad en la gestión ambiental, en la débil participación social, y en el relacionamiento con los grupos étnicos en el Departamento del Cauca.

Al respecto, el problema hídrico puede entenderse como una fuente de desencuentros por competencias de autoridad, y en el asunto se puede involucrar visiones del mundo, factores culturales y de costumbres, entre comunidades indígenas y gestores locales.

1.1.3 Formulación del Interrogante de Investigación

Frente al problema surge el siguiente interrogante:

¿Cómo la forma de organización de las comunidades garantiza u obstaculiza el diseño y la implementación de una gestión del agua exitosa, en la sub-cuenca del Río Quinamayó?

¿Cómo las formas de organización de las comunidades indígenas y sus actividades en la sub-zona del Río Quinamayó garantizan la gestión integral del agua, bajo un diseño que implica cooperación, coordinación y complementariedad con el gobierno y con los actores que tienen presencia en ese escenario conflictivo?

Operacionalización del interrogante de investigación

Para este fin se formula las siguientes preguntas:

¿Cuál sería el aporte de la participación de las comunidades para el logro de los objetivos de la política nacional en la sub-cuenca del Río Quinamayó?

¿Cómo analizar las formas de organización y la forma de gestión económica de las comunidades, en el entendido de que siendo parte del ordenamiento político, jurídico y territorial, como entidades especiales, tienen potencialidades institucionales y de gobierno para fortalecer la gestión del agua?

¿Cuál es el escenario conflictivo que rodea la gestión del agua en el Río Quinamayó?

¿Qué condiciones permitirían una gobernanza integral del recurso hídrico de la subcuenca del Río Quinamayó?

¿Cómo pueden hacerse efectivos los aportes de las organizaciones de las comunidades indígenas en esta jurisdicción hídrica?

1.2 Objetivos.

1.1.1 **Objetivo General:**

Analizar la participación de las comunidades indígenas organizadas, el alcance de su forma de organización y de las labores realizadas por estas comunidades en la gestión integral de la sub-cuenca del Río Quinamayó bajo un enfoque de gobernanza.

1.1.2 **Objetivos Específicos.**

Examinar el escenario conflictivo identificando actores, factores objetivos, institucionales y organizativos en juego.

Identificar las instancias y mecanismos de participación en la gestión del agua en la sub-cuenca del Río Quinamayó.

Determinar el alcance de las formas de organización de las comunidades indígenas y de sus labores en la gestión del agua.

Analizar un escenario posible de solución del conflicto bajo un enfoque de cooperación, coordinación y complementariedad entre comunidades y autoridades ambientales en la gestión del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó, que reconozca el papel de las comunidades indígenas.

1.3 Justificación.

La Política Pública de Gestión Integral del Recurso Hídrico se gesta en el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2006-2010. Esta política busca dar dirección a la gestión del agua en medio de un contexto de anarquía jurídica sobre el tema, precisar un marco normativo e institucional organizado y operativo, con diseño de instrumentos de planificación que hasta el momento o no existían o eran imprecisos e incompletos.

Esta política pública se concibe bajo el enfoque de gestión integral del recurso hídrico, recogiendo las recomendaciones de organismos internacionales en cuanto a que la problemática del agua está también atravesada por problemas tanto sociales como económicos, por lo que requiere una solución de conjunto en un solo paquete. Este enfoque como parte fundamental se basa en una serie de principios, que aplicados se espera que resuelven muchos de los problemas que enfrentan diseños de gestión del agua.

Uno de estos principios tiene que ver con la *participación social*. El enfoque con el que se diseñó la política toma partido en el debate conceptual desde el concepto de Política pública, en el que la validez y la competencia son fundamentales para las orientaciones y ejecuciones de gobierno. Se considera bajo este nuevo enfoque que el gobierno no tiene toda la información y no posee todos los recursos, por lo que se hace necesaria la concurrencia de la sociedad civil en la solución de problemas.

La participación social en los asuntos públicos está garantizada en la Constitución Política de 1991; como principio se encuentra en los artículos 1, 2, 40 del título 1, y en el preámbulo de la Constitución. Como derecho se encuentra en el título 4 capítulo 1 que versa sobre las formas de participación ciudadana. Esta participación social en los asuntos de gobierno obedece a la naturaleza de un Estado pluralista, democrático y de derechos tal como se define en la Constitución Nacional.

En desarrollo de estos principios y derechos, las actuaciones del gobierno en materia de sus directivas o de decisiones políticas deben reglamentar su aplicación real y efectiva y garantizar su ejercicio por parte de los ciudadanos de Colombia. Así como se dijo con anterioridad, la “Política Nacional del Recurso Hídrico”, en cumplimiento del deber garantista de las entidades públicas lo contempla como principio rector, y además como un factor interno que determina el éxito de la política (MAVDT, 2010).

Las movilizaciones de organizaciones de la sociedad civil en torno a problemas ambientales, las continuas movilizaciones indígenas por sus propias demandas en estos temas, son indicaciones de que existe una crisis de la política pública. Así es señalado en el documento “Cauca, Territorio Ambiental para la Paz” que identifica, en su plan de acción, una serie de problemas, amenazas y factores causales que obstaculizan el éxito de la política. Entre estos problemas se encuentra la débil capacidad de gobernabilidad, la débil

capacidad institucional, y resalta como factor determinante la débil participación social, el frágil relacionamiento con las comunidades étnicas (CRC 2016).

Frente a estas dificultades se hace necesario indagar sobre la aplicación real del principio de participación social en la gestión del agua, su importancia para generar gobernabilidad y aumentar capacidades institucionales. Pero también hay necesidad de resaltar la importancia de los lenguajes valorativos en juego, de las organizaciones y las instituciones en el diseño e implementación de esta política para aumentar la gobernabilidad y generar mayores capacidades institucionales.

Para ello, qué mejor que responder estos interrogantes seleccionando un caso en una jurisdicción específica y con un actor específico. La Jurisdicción del Río Quinamayó presenta una serie de características en cuanto escenario conflictivo complejo, con multiplicidad de actores cargados de emociones y tensiones en competencia por un recurso común, con intereses y lenguajes valorativos distintos en cuanto al recurso agua. De aquí la necesidad de indagar cómo se gestiona el agua en esta jurisdicción, cuáles son los conflictos presentes, qué actores se identifican, cuáles los mecanismos de participación social, sobre todo en cuanto a la participación de las comunidades indígenas estigmatizadas y señaladas en muchas ocasiones de inoficiosas para el aparato productivo nacional.

Sobre ellas cabría preguntarse si en la realidad la participación de estas realza la validez y competencias de las directivas de las decisiones políticas, en otras palabras, si aportan al logro de los objetivos de las políticas públicas, y cuál sería su aporte en materia de gestión hídrica. También tendríamos que preguntarnos cómo podría hacerse efectivo este aporte de las comunidades indígenas, como sus formas de organización y sus actividades garantizan el diseño y la ejecución de una exitosa política de aguas en la jurisdicción de la sub-cuenca del Río Quinamayó.

Con este trabajo se espera llamar la atención hacia la promoción de alternativas de políticas que permitan superar las barreras de entendimiento y lograr la participación real de las organizaciones sociales en el diseño e implementación de la política pública de gestión del agua en esta jurisdicción, así como también la promoción de alternativas económicas que, por un lado, reduzcan la pobreza, mejoren el bienestar social y, por otro lado, logren la reducción del impacto ambiental sobre la cuenca.

El trabajo de investigación busca indagar sobre la influencia de variables subjetivas en el diseño e implementación de una política pública, factores tales como los lenguajes valorativos, la importancia de las organizaciones e instituciones étnicas en nuestro caso. En este sentido, su aporte al conocimiento que espera es el de fomentar otros trabajos que incluyan la valoración multicriterial y multidisciplinar.

Como producto final se espera identificar un escenario posible de solución de conflictos que involucre una propuesta de administración comunitaria en la gestión del agua, y que

tenga como referente las organizaciones étnicas. Con ello también se espera que las autoridades ambientales aumenten su capacidad institucional y de gobernabilidad, conjurar las dificultades de entendimiento entre comunidades étnicas y las autoridades ambientales.

1.4 Aspectos Metodológicos

Dos son los aspectos que se abordan en este apartado. Primero, lo referente a la metodología en términos de la definición del método, la unidad de análisis y los niveles de análisis. Un segundo tema es lo referente a los instrumentos de investigación, abordándose el procedimiento metodológico donde se recuenta las fases; aquí también se considera asuntos concernientes a lo ético.

1.4.1 Metodología

Dos son los temas que se abordan en la metodología. Por un lado lo concerniente al método, en referencia al método cualitativo bajo el enfoque etnográfico delimitando su unidad de análisis de entrada. Por otro lado, se aborda los niveles de análisis referenciando lo ontológico, metodológico y por ultimo lo técnico-instrumental

1.4.1.1 El Método

En cuanto a la definición del método, podemos decir que el fenómeno de investigación está relacionado con la interacción y relación de los actores involucrados en la toma de decisiones con respecto al diseño e implementación de los planes de ordenamiento y manejo de los recursos hídricos en la jurisdicción del municipio de Santander de Quilichao. En ese contexto de relaciones entre actores con intereses distintos y heterogéneos, que actúan en forma de organizaciones bien sean públicas, privadas o sociales, que buscan un resultado en términos de la administración planificada de un recurso escaso y sobre el que hay un interés común, cobra importancia la actuación de estos actores en la toma de decisiones.

Por ello es necesario identificar a los actores presentes en la gestión hídrica, identificar sus intereses, analizar los factores que determinan su actuación y la toma de decisiones en esta materia, describir las características de estas organizaciones. Por lo tanto, el foco está puesto en la gestión que se hace sobre ese recurso hídrico, por lo que entonces la gestión del agua se constituye entonces en la unidad de análisis.

Como se puede observar, se trata de identificar y analizar variables subjetivas que inciden en las políticas públicas y en la toma de decisiones, más cualitativas que cuantitativas. Por ello, el método más apropiado para esta investigación es el *método cualitativo*. Este permite la comprensión de los hechos o fenómenos desde su entorno natural, (en este caso, la gestión del recurso hídrico) por eso, como investigador, me situaré desde una perspectiva que no involucre actuaciones de control, reconstrucción o modificación. El eje argumental es la realidad humana, describiendo y explorándola en términos de forma de vida, expresiones culturales, formas de dirección de la sociedad, acciones, relaciones e interacciones de individuos, grupos de individuos (Sandoval, 1996).

Para el caso en particular, la gestión hídrica en la sub-cuenca del Río Quinamayó, está influenciada por las acciones de las comunidades indígenas, su forma de interpretar, percibir, entender, juzgar y organizar su entorno, y su relación con el mundo externo; por ello es necesario conocer el cómo y el por qué ellas actúan de la forma como lo hacen, su significado y sentido en relación al asunto. En esta línea es apropiado abordar esta investigación desde el *enfoque Etnográfico*.

La etnografía (Rodríguez, Gil & García, 1996) nos permite ese retrato de la vida de estas comunidades. Este método nos describe el modo de vida de esta unidad social junto con sus valores, ideas y prácticas culturales que moldean su actuación en sociedad, cómo se organizan desde sus unidades básicas hasta aquellas organizaciones más complejas, cómo se gobiernan, cómo se toman las decisiones en todas las instancias de gobierno, qué factores inciden en la toma de decisiones, sobre todo en lo que concierne a la gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, sus formas de vida en cuanto a la relación con la naturaleza y sus medios de supervivencia.

Dado que el problema surge en un contexto de interacción y de relación con otras organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, para ejecutar la política pública nacional del recurso hídrico como instrumento principal de gestión del agua, el método también nos permite identificar, describir y analizar los patrones de interacción y de relación de estos tipos de actores en ese escenario.

Para ello se basa en la observación de prácticas, conductas, las narrativas de sus experiencias y su cosmovisión en sus propios contextos. Utiliza instrumentos de recolección de información, tales como, la entrevista no estructurada, la observación participante, documentos, fotografías, mapas, diagramas de redes. De hecho, la aplicación de estos instrumentos tenía que contar con los respectivos consentimientos informados de los respectivos actores. Para ello, lo primero fue un acercamiento previo en el cual se explicó el objetivo y se le avisó sobre la emisión de una carta-invitación, junto con formato de consentimiento informado, debidamente diligenciado y firmado por las partes. Así, la aplicación de los instrumentos contó con los respectivos permisos.

De alguna manera la investigación permite la construcción de conocimiento mediante procesos acumulativos de los hallazgos, tales como, aquellos valores que explican el comportamiento de las organizaciones étnicas, el cómo estos valores inciden en la toma de decisiones y qué influencia ejerce su forma de gobierno en la toma de decisiones. El Constructivismo como enfoque busca aumentar el conocimiento mediante procesos acumulativos a través de estos hallazgos (Sandoval, 1996).

Esta tarea exigió abordar directamente a los actores más importantes al interior de la cuenca hídrica de acuerdo con la resolución 0509/12 del MADS mediante entrevistas y observación participante, así:

CUADRO 1 Principales participantes en la cuenca del Río Quinamayó.

Participante	Representación	Tipo de actor según resolución 0509/2013 del MADS
1	Territorio indígena Munchique- Los Tigres	Comunidades indígenas
2	Tejido económico-ambiental y del territorio	Comunidades indígenas
3	Consejo comunitario San Juan del Garrapatero	Comunidades afros-descendientes
4	ANUC municipal	Organizaciones campesinas
5	Federación de Cafeteros Zona Norte del Cauca	Instituciones económicas
6	Asociación de Juntas de Acción Comunal	Juntas de Acción Comunal
7	EMQUILICHAO	Empresas Prestadoras del Servicio de Agua
8	Administración Municipal Santander de Quilichao	Municipios presentes en la Jurisdicción de la Cuenca
9	Territorio indígena Munchique los Tigres	Comunidades Indígenas
10	Junta de Acción Comunal de vereda Quita Pereza	Juntas de Acción Comunal
11	Territorio Indígena Munchique los Tigres	Comunidades Indígenas
12	Junta de Acción Comunal vereda Vilachi	Junta de acción Comunal
13	Territorio Indígena de Canoas	Comunidades Indígenas

FUENTE: POMCH Río Quinamayó 2010, Resolución 0509/2013 del MADS.

Con respecto a las comunidades indígenas, media un conocimiento previo de ellas, pues como funcionario público se tuvo la oportunidad de interactuar, sobre todo en lo concerniente a la aplicación de la ley 100 de 1993.

En el texto, las citas correspondientes a estos entrevistados tomará como referencia la anterior numeración asignada. Así, cada cita se compondrá de este número identidad asignado, seguido de la fecha en que se le toma la entrevista, la hora de inicio y hora de finalización. Este instrumento se complementa con la revisión a documentos producidos

por las autoridades ambientales, tales como, los POMCH 2010 y POMCH 2014 del Río Quinamayó, planes de gestión de la Corporación Autónoma del Cauca, PUEAS de EMQUILICHAO, la Política Nacional del Recurso Hídrico del 2010 del MADS, la Constitución Política de la República de Colombia, informes del DANE sobre población, el marco jurídico de la Política Nacional del Recurso Hídrico, los Planes de Vida de los resguardos Munchique –los Tigres y de Canoas.

1.4.1.2. Niveles de Análisis.

Nivel Ontológico. Situado en este nivel, el fin es el de identificar, describir y analizar la forma y naturaleza de la realidad social a partir de las relaciones interorganizacionales de los actores presentes en el proceso de gestión del agua para el caso de la subcuenca del Río Quinamayó. La gestión del agua es una responsabilidad del Estado colombiano, a través del Ministerio del Ambiente, quien, a su vez, delega en las Corporaciones Autónomas esta obligación en sus jurisdicciones como mandato constitucional.

Este mandato tiene que considerar el acompañamiento de los otros distintos sectores de la sociedad y basarse en las condiciones reales económicas sociales y ambientales del espacio geográfico natural donde se va hacer la intervención. De ahí que se hace necesario una caracterización de la forma y naturaleza de las relaciones sociales con la mínima omisión de detalles importantes incluyendo una descripción de los actores, sus acciones, su conducta, forma de gobierno, la interacción social y los conflictos al interior de esta unidad social y por fuera de ella.

Nivel Metodológico. La exigencia de realidad y exhaustividad necesita la descripción de la naturaleza de la intervención, de su forma. Por ello, como metodología lo primero es la descripción de la política nacional, su contenido, los actores, formas de participación y de toma de decisiones, vida útil de la política.

En un segundo momento, se necesitaba la descripción del proceso de gestión del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó, como caso de investigación. Que se había hecho antes de poner en ejecución la política nacional, como se había hecho hasta ese entonces, que actores intervinieron, cual su contenido, es decir, acercarse a una evaluación en el terreno. Pero no solo lo que se había construido hasta ese entonces, sino que también se hacía necesario considerar el periodo posterior a la estructuración y puesta en marcha de la política nacional.

Con esta descripción se estaría abordando el primer objetivo, ya que se examina el escenario conflictivo, se identifica a los actores, los factores objetivos, los factores

institucionales y organizacionales en juego, el alcance de las formas de organización y de las labores de estas comunidades sobre el proceso de gestión del agua en Río Quinamayó.

Como el tema tiene que ver con el papel de uno de los actores en la gestión del agua, de alguna manera evaluar la aplicación del principio de participación social, también se hacía necesario la descripción de las formas de participación social y comprobar en el terreno el cumplimiento de este principio. Con esto se abordaría el objetivo de identificación de las instancias de participación en la gestión del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó, analizando en ellas la participación de las comunidades indígenas organizadas.

Por último, es necesario explicar la conducta del actor comunidades indígenas en el proceso de gestión del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó. Por ello, se necesitaba la caracterización de estas comunidades étnicas (vías o formas de investigación en torno a la realidad). Para tal fin, es preciso el método cualitativo con enfoque constructivista y el uso de técnicas etnográficas que construyan el conocimiento de estas formas sociales de organización y su compromiso con la naturaleza. Aquí se abordaría el objetivo de identificar un escenario posible de solución de conflictos con un papel protagónico para las comunidades indígenas organizadas como fórmula para fortalecer la gestión del agua en esta jurisdicción hídrica.

Nivel técnico instrumental. La investigación tiene como tema la gestión de un recurso renovable. Se inserta en el debate conceptual sobre Política Pública entre dos enfoques: el “enfoque secuencial” y el “enfoque Análisis de Política”. Una de las características de este último enfoque es que integra al concepto una serie de elementos que consideran sus defensores deben de tenerse en cuenta ya que determinan la Política Pública. Entonces a los iniciales elementos considerados en la toma de las decisiones agrupados como variables o factores racionales se les integran elementos que se agrupan como factores subjetivos, que de igual forma determinan la toma de decisiones en Política Pública (Roth, 2002). Tales factores subjetivos tienen que ver con lo institucional, lo organizacional, los valores, ideas, costumbres, la cultura, factores que moldean el comportamiento y la conducta de los actores en el proceso de la toma de decisiones (Roth, 2002).

El enfoque pertinente para abordar esta investigación, como se definió anteriormente, es el cualitativo. La particularidad del fenómeno, un entorno de relaciones entre instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales, étnicas, campesinas, educativas, ambientales; que se combinan para interactuar en un proceso de toma de decisiones para formular políticas, programas y proyectos de gestión del agua en esa jurisdicción, cada uno cargado de formas diversas, intereses distintos, y en el que se conjugan valores culturales, de costumbres, creencias y cosmovisiones, que amerita el uso de instrumentos de investigación que provienen del método etnográfico.

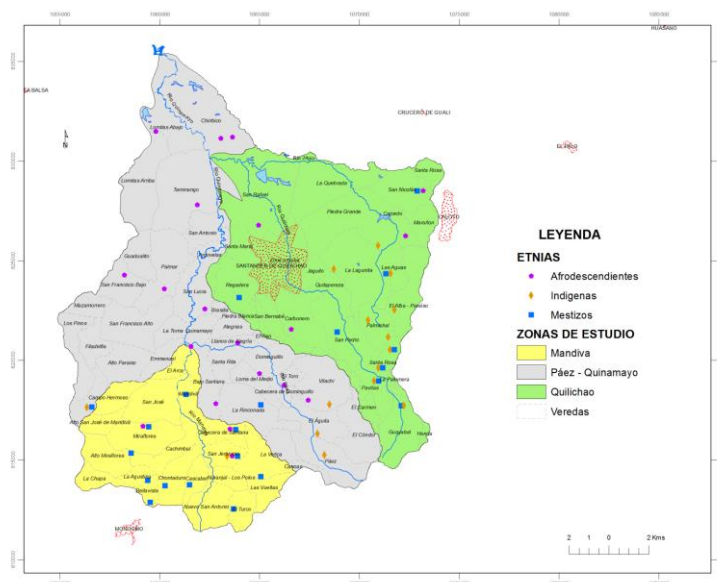
Un primer acercamiento necesitó el uso de la observación participante junto con el uso de grabaciones de audio de entrevista no estructurada. En el caso de la “observación participante” consiste de una serie de dos visitas de campo para obtener una visión preliminar del escenario problemático por el uso del agua. Una de estas visitas se ejecutó en la vereda Vilachi del municipio de Santander de Quilichao. Este territorio hace parte de la subcuenca del Río Quinamayó. El aportante clave aquí fue el comunero participante 12.

La otra visita se ejecutó en la vereda Quita Pereza del mismo municipio, con objetivo de observar la interacción comunidad mestiza con la comunidad indígena, la interacción comunidad campesina organización indígena, en un escenario conflictivo por vertimientos sólidos y líquidos de la empresa de servicios públicos municipal que afectan el caudal de una micro cuenca y al aire.

De manera preliminar también se hizo una grabación de audio de una entrevista no estructurada a un exgobernador del resguardo indígena de Canoas con el fin establecer relaciones con la comunidad Nasa y conocer que gestión tenían estas comunidades con el agua. El aportante clave aquí fue el comunero participante 13.

Otro de los instrumentos que también es de uso de la etnografía es la revisión documental. Aquí fueron claves los documentos provenientes de la CRC, EMQUILICHAO, administración municipal, MADS, Corte Constitucional. Se revisó documentos tales como los POMCHS, los PUEAS, informes de gestión de las últimas administraciones Municipales, decretos, resoluciones, Constitución Política.

MAPA 2 Municipio de Santander de Quilichao. Etnias



FUENTE: POMCH Rio Quinamayó 2010

Una preocupación central tenía que ver con la identificación exacta del conflicto en el escenario de la gestión del agua, para describirla con todo detalle de tal manera que nos sirviera como ingrediente primordial para su análisis.

Un ejercicio hacia esa identificación ya se había realizado por cuenta de la CRC, cuando ejecutó las primeras fases la planeación del Río Quinamayó. En las fases de aprestamiento y de diagnóstico, con base en información proveniente de documentos de la administración municipal, se identifican los principales actores que gestionan el agua en esa jurisdicción, sus intereses, y con ello trato de identificar el conflicto.

El POMCH del Río Quinamayó (2010) contiene esa información recopilada en esas fases de aprestamiento y diagnóstico. Allí se consultó información sobre juntas de acción comunal, juntas administradoras de acueductos veredales, líderes comunitarios, instituciones educativas, asociaciones, grupos productivos, gremios, cabildos indígenas, ONGs ambientales, iglesias, y otras organizaciones e instituciones públicas con competencias en la gestión ambiental.

Basado pues en esta identificación, del POMCH 2010, y complementando con la que proviene de la entrevistas se procederá a analizar los intereses de acuerdo con su naturaleza social, económica, para identificar el conflicto desde el ángulo de la confrontación entre lo social y lo económico.

Las entrevistas son el instrumento por excelencia del método etnográfico. Se planearon diez entrevistas semiestructuradas, de las cuales solo se aplicaron 8 ya que el representante de las instituciones de educación superior nunca contestó, y la contestación de la CRC fue dilatoria. Las entrevistas aplicadas son las siguientes: a las comunidades indígenas (una al representante del territorio indígena Munchique-los Tigres y una al responsables del tejido económico-ambiental de la ACIN), comunidades afros (una al representante del consejo comunitario de San Juan de Garrapatero), organizaciones campesinas (una al representante de la ANUC), instituciones económicas (una al representante de la Federación de Cafeteros Zona Norte del Cauca), juntas de acción comunal (una al representante de la Asociación de Juntas de Acción Comunal), empresas de servicios públicos (una al gerente de EMQUILICHAO), administración municipal (una delegado del alcalde).

1.4.2. Instrumentos de Investigación.

A continuación se hace una descripción de los pasos que se articularon para concebir y ejecutar la investigación sobre “el Papel de las Comunidades Indígenas en la Gestión del Agua: caso Río Quinamayó”

1.4.2.1 Procedimiento Metodológico.

Se procede en cuatro fases. Una primera que consiste en contextualizar la investigación mediante la revisión documental como primer paso; la segunda fase corresponde a la recolección de la información; la tercera fase consiste en analizar los datos; y la cuarta fase procede a presentar las conclusiones al final de cada capítulo.

Fase 1. Contextualización y Revisión Documental.

La concepción de la idea del trabajo de investigación. Esta proviene de la inquietud sobre la conjugación de las instituciones públicas y los campesinos en un proceso de ordenamiento del uso del suelo con fines de proteger las fuentes hídricas. Son varias las preguntas, antes de formular la idea de investigación: ¿En qué consiste la problemática del agua? ¿Qué se ha hecho para solucionar esta problemática? ¿El término *campesino* recoge toda la gama de actores que intervienen en la problemática del agua? ¿Cómo intervienen cada uno de los actores en esta problemática?

Una primera revisión documental de fuentes de organismos internacionales como la FAO, dirige la mirada hacia la concepción del problema como un asunto también de la teoría económica. El asunto se toma como un problema de distorsión de los mecanismos de

mercado por la presencia de lo que se denomina externalidades de mercado por lo que la respuesta a estas preguntas y la solución a la problemática del agua se dirige a crear mecanismos de mercado para tratar los asuntos de externalidades.

Otra fuente viene de la academia. El texto de Joan Martínez Alier *El Ecologismo de los Pobres. Conflictos Ambientales y Lenguajes de Valoración* (2004) lleva el asunto a un tema de justicia social en el marco de conflictos distributivos ambientales. Los interrogantes y la solución ya no sólo son de la esfera de la economía, sino que se hace necesaria la interdisciplinariedad y la multievaluación, porque el problema cae en el terreno de la inconmensurabilidad. La internalización como solución toma un lugar secundario y se hace necesaria una visión distinta, adecuada al problema y a los actores, entre otras cosas, la identificación de estos y su actuación en la problemática.

Al tenor de la discusión sobre el concepto de política pública se decide involucrar esta problemática bajo el enfoque de gobernanza. Este enfoque que nos dirige a considerar la participación de la sociedad en los asuntos públicos se hace apropiado para encontrar respuestas a los interrogantes del agua. Aquí cobra importancia la idea de considerar el concepto al tenor de la participación de actores que por sus connotaciones cae en el terreno de las contradicciones distributivas ambientales, como un asunto de justicia social y de política pública.

Toma forma la idea de estructurar el anteproyecto como un tema de política pública bajo el enfoque de análisis de política que involucra o incorpora factores subjetivos (instituciones, organizaciones, valores, ideas, cultura, costumbres, formas de gobierno, formas de vida) (Roth, 2002), que en Martínez están en la esfera de lo inconmensurable (Martínez, 2004), que encierra la multicriteriedad, la multivaloración y la multidisciplinariedad en la toma de decisiones para formular e implementar la política pública nacional del agua.

Como ejemplo y caso de política pública en el que se involucran factores subjetivos, el tema se enfoca sobre el papel en la gestión del agua de uno de los actores complejos en una jurisdicción específica. Se trata de las organizaciones indígenas en el Río Quinamayó. Aquí, se revisan otros documentos que provienen de la página web de la organización ACIN, (<https://nasaacin.org>). Estos documentos son los Planes de Vida², instrumentos de planeación y de administración de sus asuntos (ACIN, 2019).

En un segundo momento y como acercamiento al tema, se hacen tres visitas de campo. La primera a la vereda Vilachi, que hace parte tanto de la jurisdicción del Río Quinamayó,

² Los planes de vida como instrumento de planeación de las comunidades indígenas surgen hacia el año 1980, se fundamentan en la ley de origen, autoridad ancestral, su cosmovisión. Recoge los ámbitos: familia, gobierno, territorio y comunidad. En la jurisdicción del Río Quinamayó se distinguen los planes de vida: Yu Luck para los resguardos Munchique-los Tigres y Canoas, plan de vida integral del resguardo de Huellas, plan de vida Sat Fxinxi Kiwe para los cabildos de las Delicias, Concepción, Guadualito.

como del territorio indígena, la segunda a las oficinas del territorio indígena Munchique los Tigres y de la ACIN, la tercera visita se hace a la vereda Quita Pereza. En la primera visita se hace con el objetivo de observar la interacción entre comunidades indígenas, afros y mestizas en el conflicto por el agua. En la segunda visita se quiere observar la forma de organización de las comunidades indígenas y establecer con sus autoridades una relación formal para efectos del trabajo de investigación. La tercera visita tuvo el objetivo de observar la interacción entre comunidad mestiza campesina, comunidad indígena organizada y la empresa de servicios públicos en un problema puntual de contaminación hídrica por vertimientos. El informante clave en el primer caso fue el comunero participante 12, en el segundo caso el informante clave fue el comunero y ex gobernador participante 9, y por último el participante 2, coordinador del tejido territorio, economía y ambiente nos sirve de informante clave.

En este mismo segundo momento se hizo grabación de audio en una entrevista no estructurada con el comunero participante 13 exgobernador del territorio indígena de Canoas, como acercamiento a la problemática del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó.

Un tercer momento consistió en una revisión documental sobre el concepto de política pública con fines de elaborar los antecedentes conceptuales sobre el enfoque de gobernanza integral del recurso hídrico, y el marco conceptual de política pública. A su vez, la revisión documental también se hizo sobre la gestión pública del agua a nivel nacional y local con fines de describir el fenómeno en su realidad. Se hizo revisión del documento Política Nacional del Recurso Hídrico del MADS, el marco jurídico de la política Nacional Hídrica, la Constitución Nacional, los distintos POMCHS del Río Quinamayó, el PUEA de EMQUILICHAO, el plan de gestión de la CRC 2016-2019 los planes de vida de los resguardos Munchique-los Tigres y de Canoas.

Un cuarto momento de esta fase consistió en la planeación, diseño y aplicación de entrevistas a los actores presentes en la gestión del agua en esta jurisdicción. Como guía se tomó la resolución 0509/2013 del MADS que normatiza la conformación de los consejos de cuenca como mecanismo de participación social en la gestión del agua. Con ayuda del POMCH 2010 del Río Quinamayó se identifican y seleccionan los actores presentes en la zona. Como la resolución contempla 11 tipos de actores, se seleccionan 10 descartando a ONGS ambientales pues no están presentes en el escenario. Se reemplaza el representante de los departamentos por la CRC considerando que existe un delegado para la zona que puede facilitar información sobre la acción de la administración departamental, y se aumenta la representación indígena con un miembro de la ACIN con fines de ampliar la información.

La entrevista contempla un cuestionario de 8 preguntas sobre gestión del agua. El primer paquete de 4 preguntas tiene el objetivo de caracterizar la postura del actor entrevistado

sobre la problemática del agua en la zona considerando competencias, funciones, conocimiento de la problemática, valores y acciones. Un segundo subtema se dirige a detectar amenazas y fortalezas de la gestión, antes de abordar el subtema de la participación social, en específico relacionada con la participación de las organizaciones indígenas. Se considera un tiempo máximo de 5 minutos por pregunta, aunque se deja abierta la opción del uso de un tiempo mayor por parte del entrevistado.

Fase 2. Recolección de la Información.

Básicamente la información provino de la aplicación de instrumentos muy propios del enfoque o método de investigación etnográfico. Aquí se hizo observación participante mediante las visitas a parte del escenario problemático de la jurisdicción del Río Quinamayó para captar en un primer momento, el contexto de interrelación entre comunidades étnicas mestizas, afros, e indígenas en la jurisdicción del Río Quinamayó, para captar en un primer momento también la interrelación entre las organizaciones indígenas, campesinas, productoras, haciendas ganaderas y agrícolas, instituciones públicas locales y regionales, autoridades ambientales, en un escenario enmarcado en la competencia por un recurso común como es el agua.

Se visitaron las veredas Vilachi, Quita Pereza, el casco urbano de Santander de Quilichao, visitas que fueron guiadas e informadas por miembros de las comunidades indígenas en las que se trataron temas de organización, gobierno, participación en la gestión del agua y del medio ambiente, relaciones con instituciones del gobierno local y regional. Pero además también se hizo uso de grabación de audio de una charla informal con un exgobernador indígena con los mismos propósitos anteriores.

También del uso por la etnografía las entrevistas semi estructuradas fueron aplicadas en este caso para obtener información de primera mano. Se planificaron 10 entrevista así: entrevista al representante del territorio indígena Munchique-los Tigres, comunero participante; entrevista al coordinador del tejido territorial económico y ambiental de la ACIN, comunero participante 2; entrevista al representante de la ANUC participante 4; entrevista representante del consejo comunitario San Juan del Garrapatero participante 3; entrevista a representante de la asociación de juntas de acción comunal de Santander de Quilichao participante 6; entrevista al participante 8 en representación del alcalde municipal de Santander de Quilichao; entrevista al representante de EMQUILICHAO participante 7; entrevista al representante de la Federación Nacional de Cafeteros seccional Norte del Cauca participante 5; entrevista a representante de UNIVALLE seccional Santander de Quilichao; entrevista a representante legal de la CRC zona norte del Cauca. De estas diez entrevistas solo 8 fueron contestadas.

La aplicación de este instrumento tuvo sus inconvenientes en no considerar que el tiempo del investigador no coincide con el entrevistado. Por ejemplo, en el caso del representante de UNIVALLE, este candidato se encontraba en vacaciones y esta razón obligo su descarte. En otros casos el cumplimiento de sus funciones exige que la entrevista sea lo más ágil posible y que su temario aborde todo el espectro de investigación. Hay que gozar de paciencia sobre todo en cuanto a la entrevista a funcionarios públicos que son reacios bien sea por celos políticos o por miedos a caer en emboscadas.

En el caso de las comunidades indígenas, aunque por naturaleza y por sus circunstancias históricas particulares tienen un comportamiento de desconfianza, y más ahora cuando están imprimiendo cambios a sus formas organizativas, una vez que se le haya hecho un convincente recuento de lo que se requiere con la información que se les pide, tienden a ser mucho más asequibles que el resto de actores sociales. Son dueños del tiempo.

Se complementa este uso instrumental con revisión documental de fuentes públicas. El plan de uso eficiente y ahorro de agua PUEA de EMQUILICHAO, los documentos POMCH del Río Quinamayó, el plan de gestión 2016-2019 de la CRC, documentos TUA de la CRC, el documento Plan Nacional Hídrico 2010 del MAVDT, marco jurídico del plan nacional del agua. De hecho no se completaría la documentación fundamental sino se consulta los planes de vida que hacen parte de los instrumentos de planificación de las comunidades indígenas, que para el caso de Munchique-Los Tigres es el YUCK LUK, o en español, *los hijos del agua*.

Fase 3. Análisis de Datos. Discusión, Resultados y conclusiones.

Una vez se recopila la información, se procede a su organización para su análisis de acuerdo a las categorías y subcategorías temáticas. Se organiza la discusión por temas gruesos como la política nacional hídrica, identificando problemas de formulación, la inclusión en la agenda pública, el contenido y su evaluación. Se plantea la situación local de la problemática del agua y la ejecución de la política en la jurisdicción del Río Quinamayó; por último, se aborda el tema de la participación social con los mecanismos aplicados a la gestión del agua y se enfoca el papel de las comunidades indígenas organizadas en la gestión del agua. En cada capítulo al final se reseñan las más importantes conclusiones que surgen del análisis y discusión de los datos encontrados sobre el tema.

La organización temática está diseñada con el propósito de cumplir con los objetivos de la investigación, identificación y análisis del escenario conflictivo con identificación de actores, la presencia de factores objetivos y subjetivos en la toma de decisiones; identificación y análisis de instancias y mecanismos de participación; por último, caracterización del alcance de las formas organizativas de las comunidades indígenas organizadas, de sus labores en la gestión del agua, la identificación de un escenario posibles

de solución de conflictos alrededor de la gestión del agua en la que el papel de estas comunidades cobren relevancia.

1.4.2.2 Consideraciones éticas.

La investigación requiere de información que proviene de entidades públicas y de las autoridades indígenas. Las entidades del Estado colombiano que tiene información necesaria para la investigación son: la Administración Municipal con su Empresa Municipal de acueducto, alcantarillado y aseo EMQUILICHAO, la dirección seccional norte de la Corporación Autónoma del Cauca CRC, la Fundación Pro Cuenca Del Rio Quilichao, el Concejo Municipal. Como entidades públicas están en la obligación de brindar información que requiera mediante derecho de petición al ciudadano que la requiera, no obstante, que en virtud de una posible petición de confidencialidad por parte de la entidad que la condicione, se debe usar el formato de consentimiento informado.

Con las autoridades indígenas, sí es necesario el uso del protocolo de consentimiento informado, pues el contexto histórico de sus luchas, su contenido, sus planes y proyectos políticos requiere que la información que se surta para cualquier investigación tenga el sello de confidencialidad.

CAPÍTULO II. ESTADO DEL ARTE Y REFERENTES CONCEPTUALES

Este capítulo tiene el propósito de presentar el debate sobre el enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, como marco conceptual sobre el que descansa el proceso de gestión del agua. También tiene el propósito de presentar los Referentes Conceptuales del que surge este enfoque, tales como el concepto de “política pública”, el concepto de “gobernanza”, de “redes de política”.

2.1. Estado del arte

2.1.1 El enfoque de Gobernanza en la Gestión de las Cuencas Hídricas: Antecedentes de Gobernanza para Recursos Hídricos.

Tanto en los antecedentes como en los referentes conceptuales se deja entrever que el concepto de gestión hídrica, bajo el enfoque de gobernanza, tiene dos fuentes de origen. Uno de ellos tiene que ver con el debate sobre el concepto de políticas públicas que, según Roth André N. (2002), se puede mirar desde dos enfoques que resumen la postura de los autores alrededor del concepto de políticas públicas: se trata del enfoque secuencial y del enfoque de análisis de políticas públicas.

La otra fuente proviene de los intentos de la ONU y de instituciones internacionales como la FAO (2007), la OECD (2015) y la CEPAL (2016), por concebir un referente conceptual que sirva como marco orientador de la gestión hídrica, que recoja la problemática sobre el agua ya reconocida como asunto de la agenda pública en el marco de la cumbre ambiental de Estocolmo, en 1972, y en la cumbre de Río de Janeiro en 1992.

Los intentos emprendidos por organismos internacionales para dotar a la gestión del recurso hídrico de un marco conceptual guía para la planeación, bajo un enfoque de gobernanza, pueden situarse temporalmente en los años 1972 con ocasión de la cumbre de Estocolmo, al quedar el tema hídrico contenido en la problemática del calentamiento global y la destrucción de los ecosistemas (Barriga et tal. 2007). La iniciativa tiene mayor especificidad en las cumbres ambientales realizadas en Río de Janeiro en 1992, la del Mar de Plata hacia el año 1997, y en la realizada en Dublín hacia el año 1992.

En un primer momento, los países participantes de estas cumbres ambientales consideran la transversalidad del problema al identificar la multicausalidad del tema en cuanto atraviesa esferas que van desde lo económico hasta lo ambiental, pasando por los ámbitos políticos y sociales (Solanes, 2015). La *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* (M.E.A. 2005) refuerza esta preocupación, por lo que en estas cumbres ambientales queda el compromiso de la planeación integral del recurso, la adopción de políticas nacionales y la participación social en su proceso de planificación. Se adoptan principios rectores, tales como, la limitación del recurso, la participación social en la gestión, la participación de la mujer en la gestión y el carácter de bien económico del recurso agua (Rojas et tal, 2013).

De allí proviene el carácter integral de la gestión del agua, que es definida por la Asociación Mundial del Agua -GWP- hacia el año 2000. Se define la Gestión Integral del Recurso Hídrico como un marco conceptual que permitirá la orientación de la política pública, compuesta por objetivos y propósitos, ámbitos de acción y prerequisites para su efectividad (Rojas, 2013).

El marco conceptual así diseñado, consideró como principios “la gestión y el desarrollo coordinado del agua, el suelo y de los recursos asociados”, “la maximización del bienestar social y económico”, “la sostenibilidad de los ecosistemas” y el “diálogo tras sectorial” pretendiendo el diálogo entre intereses distintos por un recurso común (Rojas, 2013). Así mismo, en el marco conceptual se considera como objetivo central la maximización del bienestar social y económico, y ésta elaboración, bajo esta premisa será la que orientará las elaboraciones de otros organismos internacionales, donde primará su orientación hacia soluciones de tipo económico.

Los ámbitos o procesos, *elementos constitutivos de este marco conceptual* hacen referencia a la forma en que se pretende resolver la problemática del agua. Incluye los ámbitos de la planeación y administración, y contiene procedimientos, mecanismos, instrumentos y criterios de tipo técnico, económicos, financieros e institucionales.

Los prerequisites que considera el marco conceptual en referencia son cinco: 1) la definición de la unidad de gestión; 2) la organización de la comunidad para su participación; 3) el establecimiento de instrumentos de regulación, económicos, de control y penalización; 4) diseño de mecanismos técnicos de planificación y de información; 5) definición del marco institucional de gestores y usuarios corresponsables de la gestión.

En cuanto a los instrumentos de gestión, el marco conceptual considera los siguientes: a) instrumentos voluntarios en referencia a programas educativos, de ahorro del recurso, reúso y consumo responsable; b) instrumentos de comando y control en referencia a permisos, licencias, concesiones, planes de ordenamiento, formación de comités de cuencas; c) instrumentos económicos que contienen tasas por uso, tasas por concesiones, tasas por vertimientos, subsidios, fondos de promoción de tecnologías limpias, mercados de agua; d) gastos gubernamentales para el fortalecimiento institucional, de infraestructura y provisión de servicios; e) por último, el marco conceptual contempla como instrumento de participación social las iniciativas de *interés colectivo* amparadas por la ley, tales como, las tutelas, la conformación de comités ambientales, de vigilancia y control, asociaciones de usuarios y referendos.

2.1.2 Las perspectivas de los organismos internacionales.

2.1.2.1 La Perspectiva de la CEPAL en torno a la gobernanza del agua.

La CEPAL, según Altomonte & Sánchez (2016) le apunta a reformular su concepto de *gobernanza* sobre los recursos naturales. De ahí que parte de considerar que el cambio de modelo de la región, basado en la actividad extractiva y de explotación de recursos

naturales renovables y no renovables ha sido una maldición para la región, pues los objetivos planteados alrededor de este modelo no se han logrado, y antes por el contrario esto ha significado un mayor atraso en materia de sus desarrollo con el ingrediente de destrucción de los ecosistemas y el agotamiento de los recursos (CEPAL, 2016).

El problema identificado, es un problema de gobernanza, pues los ingresos provenientes de las actividades extractivas han sido considerados bajo una visión cortoplacistas con el fin de atender los gastos inmediatos de las administraciones públicas sin apuntalar las bases económicas para un desarrollo de largo plazo y sostenibilidad en el tiempo. Esta revisión del concepto apunta hacia la modificación de los instrumentos económicos que permitan el ahorro y la inversión en actividades que logren superar la dependencia natural de los ciclos económicos de los países exportadores de bienes primarios.

En materia del marco conceptual de la gestión hídrica, la nueva visión de gobernanza, le apunta a temas como la capacidad de gobernabilidad, la fortaleza de la capacidad institucional en la que se detectan factores internos que amenazan el logro de los objetivos en términos de maximización del bienestar social y económico. Entre otros temas, se encuentran: la insuficiencia de marcos normativos, la falta de capacidad para la aplicación de estos marcos normativos, la debilidad de las autoridades nacionales del agua, la debilidad de los organismos de cuenca, la fragmentación del poder decisorio, la escasa participación social.

La insuficiencia de los marcos normativos se explicaría por las inconsistencias, las contradicciones y la falta de su desarrollo. Las características comunes de estos marcos normativos son la inadecuación de los enfoques que se basan en la propiedad de la tierra y el dominio sobre el recurso, la falta de incorporación de consideraciones ambientales, deficiente información y enorme dispersión, y superposición normativa, escasa atención al valor del agua, ausencia de promoción de objetivos sociales, ausencia de efectivos mecanismos e instancias de participación, inexistencia de instrumentos de adaptación al cambio climático y de manejo de desastres naturales, y falta de enfoques integrales (CEPAL, 2016).

La debilidad en la aplicación de los marcos normativos sería explicada por la falta de experiencia de los Estados, por su proceso histórico de dependencia, la prédica de la ideología dominante, los problemas financieros y de deuda que los sujeta a condicionamientos (CEPAL, 2016). Según Altomonte & Sánchez, la debilidad de las autoridades nacionales del agua en cuanto a su dependencia, carencia de recursos y capacidades, la falta de información, registros y catastros hídricos, la legislación deficiente, *permiten que prevalezca el criterio político del gobierno de turno sobre consideraciones técnicas y normativas* (CEPAL, 2016).

Estos mismos autores sostienen que la debilidad de los mecanismos de cuenca se explica por su falta de efectividad. Estos organismos de participación en la mayoría de los casos están diseñados más como órganos consultivos, de información y de generación de propuestas de la sociedad civil, hacia las autoridades de aguas sin tener un efecto vinculante, es decir, no son órganos para la participación en la toma de decisiones, y son

inoficiosas ante el grado de discrecionalidad de las autoridades competentes y la legitimación restringida para hacer reclamos de desempeño o cuestionamiento de las decisiones tomadas (CEPAL, 2016).

La fragmentación del poder decisorio estaría explicada, según Altomonte y Sánchez, por cómo se conciben las estructuras de planificación a partir de la zonificación o división territorial, tomando como unidad de competencias la cuenca, de tal forma que se fracciona el territorio para la toma de decisiones. Refuerza este problema la presencia de sectores de presión con capacidad de incidencia sobre el uso y disponibilidad del recurso, que no responden a una autoridad común y no usan criterios consistentes. La gobernanza del agua en ese sentido requiere de instrumentos institucionales que permitan homogenizar los criterios de intervención (CEPAL, 2016).

La escasa participación social se considera como una de las principales causas de la debilidad en la gobernabilidad del agua. Esta es una de las características de la aplicación del concepto de gobernanza del agua que aquí es revisada por Altomonte y Sánchez, quienes además concluyen que la falta de representatividad de las instituciones y el control por grupos privilegiados afectan la legitimidad y efectividad de las decisiones. En últimas esa débil capacidad de gobernabilidad se explica por la falta de vías institucionales de participación y el carácter no vinculante de las consultas, la participación meramente testimonial de las organizaciones sociales sin efecto en la toma de decisiones (CEPAL, 2016).

Por último, este nuevo concepto de gobernanza le apuesta de manera decidida a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos de políticas públicas, en este caso en la gestión del agua. El respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas constituyen uno de los aspectos cruciales de la nueva gobernanza de los recursos naturales. Precisamente, la CEPAL les reconoce su estatus como actores políticos detrás de sus luchas por el reconocimiento de su identidad como pueblos, de sus exigencias por un pacto social que les extienda el reconocimiento como ciudadanos (CEPAL, 2016).

El estándar mínimo de los derechos de los pueblos indígenas reposan en dos documentos: el *Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo- OIT- de 1989, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007. Estos derechos están condensados en dos grupos: los políticos, referidos a la libre determinación y autonomía, a la consulta y consentimiento, libre, previo e informado frente a medidas administrativas y legislativas que les afecten directamente. El otro grupo de derechos consagran los derechos territoriales que contienen derechos de propiedad y posesión de tierras, territorios y recursos naturales ancestrales (CEPAL, 2016).

La CEPAL tiende a revisar el concepto de gobernanza aplicado a la gestión de los recursos naturales en la región, al considerar que los resultados de atraso en el desarrollo, destrucción de los ecosistemas y agotamiento de los recursos obedecen a problemas de gobernanza. Ligado este concepto a la gestión del recurso hídrico se dirige a revisar temas que tienen que ver con la débil gobernabilidad y baja capacidad institucional, temas tales

como, insuficiencia de los marcos normativos, debilidad en su aplicación, débil autoridad, débil participación social, debilidad de los mecanismos de cuenca, fragmentación de poder decisorio por fragmentación de la jurisdicción.

Por último la CEPAL le apuesta de manera decidida a la participación de los indígenas en las políticas públicas, considerando que el respeto y la defensa de sus derechos es un aspecto relevante de la nueva concepción de gobernanza ligada a la gestión de los recursos naturales.

2.1.2.2. La Perspectiva de la FAO

Es la Agencia Mundial del Agua quien inicialmente concibe y lanza la propuesta del modelo conceptual de la gestión hídrica en el año 2007 (Rojas, 2013). Hacia el mismo año la FAO en su informe anual, tal vez como complemento a la propuesta de gestión integral lanzada por GWP, elabora, como instrumento de política y para completar la dimensión de ámbitos y procesos del marco conceptual, la propuesta que en la literatura económica y ambiental se conoce como Pago por Servicios Ambientales o PSA. Es una propuesta en el marco de la dimensión económica del asunto que va dirigida a corregir imperfecciones del mercado, en términos de lo que se conoce conceptualmente como *externalidades económicas*.

El argumento comienza por reconocer, primero, que existe una sobrepoblación mundial con una tendencia hacia un mayor crecimiento; segundo, que esta sobrepoblación y su crecimiento ejercerá una mayor presión sobre la demanda de bienes de consumo y de alimentos; tercero, que esta mayor demanda por bienes y servicios, a su vez, ejercerá también una mayor presión sobre la demanda de bienes agrícolas, actividad a la que se le debe asignar la responsabilidad de atender esta mayor demanda por alimentos; cuarto, el crecimiento de la actividad agrícola tiene sus costos en términos del agotamiento de los recursos naturales, el deterioro de los ecosistemas y, por ende, la profundización de la crisis ambiental en términos del calentamiento global.

La propuesta entonces es lanzada sobre la actividad agrícola en dos sentidos. La primera, adecuar la actividad con fines de reducir su impacto perverso sobre los ecosistemas, mediante la adopción de tecnologías limpias y respetuosas con el medio ambiente; la segunda vía tiende a reducir el impacto ya de manera más directa mediante el cambio de uso del factor tierra. Las dos vías de corrección y de prevención tienen un costo en términos de la afectación de los ingresos de las familias que adopten cualquiera de las dos alternativas, bien sea la adopción de tecnologías limpias o bien sea el cambio de uso del factor tierra. Y esto es lo que se conoce en la literatura económica como los costos de oportunidad, o los ingresos dejados de percibir al adoptar una supuesta mejor alternativa de negocio.

El marco conceptual de gestión está elaborado para un contexto político de democracia, y para un contexto económico de gestión de mercado. Por ello, en su dimensión económica y social la premisa será la de maximizar tanto el bienestar social como el económico.

Cualquier actividad en términos de gestión hídrica tendrá en consecuencia esta limitante, que es la gestión económica de mercado. Cualquier opción que se adopte tendrá este ingrediente en un mayor o menor grado, y es en este ámbito en que se lanza la propuesta tanto de la GWP, como de la FAO.

Para ello hay que adaptar el lenguaje técnico a los términos de la corriente económica, de tal forma que a los elementos de la naturaleza se les asignara el termino conveniente, se les asignara el concepto de “recursos” como el termino económico adecuado, y a los beneficios que se obtienen de los ecosistemas se les conocerá como “servicios o bienes de los ecosistemas”, términos que preparan el camino para el tratamiento económico de los asuntos ambientales.

Los términos acuñados con anterioridad provienen de la elaboración de una comisión de investigadores que a solicitud de la ONU producen la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, y recogidos en esta propuesta (FAO, 2007). Los servicios que presta los ecosistemas son clasificados en cuatro categorías y 24 subcategorías, así: servicios de suministros o aquellos producidos por los ecosistemas, tales como, agua dulce, leña, alimentos, fibra, productos bioquímicos, recursos genéticos; servicios de regulación, tales como, regulación del clima, regulación de las enfermedades, regulación del agua, purificación del agua, polinización; servicios culturales, entre los cuales se encuentran los espirituales y religiosos, esparcimiento y ecoturismo, los estéticos, los inspiradores, los educadores, los que dan sentido de lugar, patrimonio cultural; los servicios auxiliares, tales como, formación del suelo, ciclo de nutrientes y producción primaria.

La sociedad goza de sus efectos benéficos, pero no paga un precio por su consumo. La percepción de abundancia, de no restricción de su consumo, de su gratuidad, no permite su valoración en términos de precio. Los efectos positivos de que goza la sociedad se obtienen sin mediar el mercado, son externalidades de mercado. Para corregir esta falla del mercado hay que construirle mercado a esos servicios asignándoles un precio mediante el mecanismo PSA. Los servicios de los ecosistemas que presentan esta característica de externalidad de mercado, se les asigna el concepto de servicios ambientales, y es sobre este tipo de servicios sobre las que recae la propuesta de PSA.

Los PSA no son más que un mecanismo para corregir estas fallas del mercado mediante la asignación de precios y conformación de un mercado para este tipo de servicios que resultan por fuera de la gestión de mercado. Con este mecanismo lo que se busca es la internalización de las externalidades positivas mediante la asignación de costos de producción y la internalización de las externalidades negativas mediante la asignación de precios. (FAO, 2007).

Los PSA actúan como una propuesta de financiación de la gestión del agua y de otros servicios ambientales. Como incentivo económico promueve su producción, por parte de los mayores gestores de los recursos naturales, como son los agricultores, al compensarles sus costos de oportunidad, en términos de su disposición a aceptar, y a su vez promueve su financiación por parte de la sociedad, del gobierno y del sector privado, mediante su disposición a pagar, es decir, mediante su disposición a asumir costos de producción.

En conclusión, en el marco del informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, una vez propuesto el concepto de gestión integral como enfoque de gobernanza del agua por parte de la Agencia Mundial del Agua, la FAO en el año 2007 propone, desde la perspectiva económica, la adopción de un mecanismo que corrija las fallas de mercado ante la presencia de lo que en teoría económica se conoce como externalidades económicas.

De lo que se trata es de construir un mercado para los servicios que prestan los ecosistemas a la sociedad. Para estos servicios, por su naturaleza de no presentar restricción en su consumo se le es difícil la asignación de precios por lo que su consumo se hace sin la mediación del mercado. El mecanismo Pago por Servicios Ambientales-PSA- no es más que la estimación de la disposición a pagar por parte de los consumidores de los servicios de los ecosistemas.

2.1.2.3 Perspectiva de gobernanza de la OECD.

Los principios de gobernanza del agua de la OECD surgen como necesidad de dotar a los gobiernos de todos los países, en todos sus niveles de un marco común referencial que guíe las iniciativas de políticas de gestión del agua. Es producto de los foros preparatorios de la 6 cumbre mundial del agua celebrada en Marsella en año 2012.

La OECD, un año después de esta cumbre crea la Iniciativa de Gobernanza del Agua de la OECD bajo la orientación de su Comité de Políticas de Desarrollo Regional y con la cooperación del Comité de Políticas de Regulación y la Red de Reguladores Económicos. El trabajo se enfoca en la recolección de las mejores experiencias de gobernanza en el mundo, y en la detección de los principales problemas y brechas que enfrentan estas experiencias de gobernanza.

Bajo la premisa de que no existe solución única a los problemas, y que el diseño de políticas depende de las condiciones específicas de cada país, y de su entorno, que por esta circunstancia el marco referencial debe ser dinámico y adaptativo se propone un marco referencial multinivel bajo un enfoque *Bottom Up*, cuya función será la de guiar a los países para diagnosticar y superar las brechas de políticas, rendición de cuentas, de financiamiento, capacidades, información, administración y objetivos.

Este marco referencial va a ser complementado con los principios de gobernanza del agua. Para ello, la iniciativa de la OECD contempla tres instancias o dimensiones, así:

- La Efectividad: el compromiso de la gobernanza es la definición de objetivos y metas claras y sostenibles, y la de contribuir en la implementación de estos objetivos, así como el logro de las metas fijadas por la política de gestión del agua.
- La Eficiencia: el compromiso de la gobernanza es la contribución para la maximización de los beneficios de la gestión del agua, y el bienestar al menor costo posible.

- La Confianza y la Participación: entendida en el sentido del logro de la confianza entre la población y la garantía de la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general. (OECD 2015).

Cada una de estas dimensiones va a contar con una serie de principios que guiarán la política de gestión del recurso hídrico para el logro de sus objetivos y metas así:

La dimensión eficacia:

1. Asignación y distinción de roles y responsabilidades en el diseño de las políticas del agua, implementación, gestión operativa y regulación, impulso de la coordinación entre autoridades competentes.
2. Gestión del agua a escalas apropiadas por cuenca para reflejar las condiciones locales, y el impulso de la coordinación entre escalas.
3. Fomento de la coherencia entre políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente, entre políticas del agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, planeamiento y ordenación del territorio.
4. Adaptación del nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua, y a la serie de competencias necesarias para el ejercicio de sus funciones.

La dimensión eficiencia:

1. Producir, actualizar y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua.
2. Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna.
3. Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público.
4. Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, las órdenes de gobierno y los actores relevantes.

La dimensión confianza y participación

1. Incorporación de prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones.

2. Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua.

3. Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones.

4. Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público, y realizar ajuste cuando sea necesario.

Un lugar común de estas versiones de marcos referenciales, conceptuales, de gestión del agua, es el énfasis puesto sobre la dimensión económica. En el caso de Latino América la CEPAL pregonaba por una modificación de los instrumentos económicos con fines de aumentar el ahorro y la inversión; su intención es escapar de la maldición de la explotación de los recursos naturales que en materia de desarrollo de la región no han dado los resultados esperados con la consiguiente destrucción de muchos ecosistemas. La orientación tanto de la FAO, como la de la OECD es la de conjurar las fallas de mercado mediante el uso de instrumentos económicos que permita la internalización de las externalidades y en este sentido los consideran como importantes en términos de la Eco-eficiencia. Es a través de ellos que se espera acumular los recursos necesarios para internalizar externalidades ambientales.

Otro lugar común es el énfasis puesto sobre la dimensión política. En la versión de CEPAL se percibe una apuesta hacia la participación ciudadana, lo mismo que en la versión de la OECD y de la FAO tal vez pretendiendo una mayor flexibilidad para la adaptación del marco a las peculiaridades de cada país, bajo la premisa de que no hay solución única. La ampliación de la democracia es la exigencia central del enfoque de gobernanza con el que se diseña la gestión integral del agua. Y es en este sentido, en el de la participación social, en el que se mueve el problema de las capacidades institucionales y de gobierno. Es el problema sobre el que algunos estudios enfatizan, sobre todo, en el documento de Altomonte & Sánchez (2016) y en el de Rojas et al (2013).

Un lugar no común es el de las competencias. Mientras algunos marcos promueven la asignación de competencias más amplias a las autoridades locales y territoriales, descentralizando la gestión del agua, como son los casos del Brasil (Rojas, 2013), Ecuador (ECOPAR, 2008), Bolivia. Y ese es uno de los principios rectores de la gestión del agua. En otros marcos la gobernanza del agua se ve contrariada por la concentración de las decisiones en organismos de mayor jerarquía en lo institucional, como es el caso de Colombia. Las autoridades locales y regionales tienen menos competencias que las corporaciones autónomas y quienes toman las decisiones son las autoridades ambientales, el Ministerio del Ambiente y sus Corporaciones Autónomas, los órganos de participación no son más que órganos de consulta y de formalidad testimonial.

Hasta aquí los antecedentes a la concepción del enfoque de gestión integral del agua, antecedentes que arrancan con las recomendaciones surgidas en la Cumbre Ambiental de Estocolmo en 1972, y que atraviesan otra serie de eventos ambientales como los de Rio de Janeiro en 1992, Mar de Plata en 1997, la Cumbre de Dublín en 1992 y que son reforzadas por la comisión evaluadora del medio ambiente quien recomienda la planeación integral del agua.

La literatura hasta ahora reseñada no da cuenta de trabajos antecedentes evaluadores que aborden la temática sobre el papel de un actor específico –en este caso las comunidades indígenas organizadas–, en una política pública específica –en este caso la gestión del agua–, que bajo el enfoque de gobernanza comporten conductas influenciadas por factores extra racionales e irracionales, de tal forma que determinen su toma de decisiones. Esto puede explicarse en razón a que la política pública de gestión integral es de relativo reciente diseño, y a que la adecuación institucional para acomodarse a estos cambios de enfoque ha sido tardía en Colombia.

2.2 Referentes Conceptuales.

Se argumentó arriba que el enfoque de Gestión Integral del Recurso Hídrico, enfoque con el que se diseña la Política Pública de Gestión del Agua en Colombia, en parte surge del debate conceptual sobre Política Pública. El enfoque está muy ligado al concepto de *gobernanza*, y este concepto hace parte y surge como debate del concepto de *Política Pública*. En razón de esto en este apartado se presenta de manera abreviada este debate, considerando, primero, el enfoque secuencial y, luego, el enfoque de análisis de políticas, enfoque al que pertenece el concepto de gobernanza. Posteriormente, también de manera resumida, se presenta el enfoque de gobernanza tal como es definido por Aguilar (2006), Aguilar (2007) y por Ostrom (1990), enfoque con el que se aborda el presente trabajo.

2.2.1 El concepto de políticas públicas

Como la gestión del agua es un tema de políticas públicas y de gobierno, se considera viable estructurar una visión con base en los desarrollos conceptuales de autores que han trabajado el tema de las políticas públicas, la gobernanza, las redes de organizaciones, la interdependencia por recursos y las comunidades de políticas. Entre la gran gama de autores que han trabajado estos temas se considera como renombrados exponentes a Harold Lasswell, quien con su obra *La orientación hacia las políticas*, en 1951, introdujo el concepto de *políticas públicas*; a Luis Fernando Aguilar (2006, 2007) por sus trabajos sobre el concepto de *gobernanza*; a E. H. Klinj (1998) por sus aporte en cuanto a *redes de políticas públicas*; y a Elinor Ostrom (1990) por sus trabajos sobre la administración de los “bienes comunes” con base comunitaria.

Como se dijo anteriormente, la importancia de Harold Lasswell (1951) es el de haber introducido el concepto de políticas públicas en la planeación pública. Para este autor la solución de los problemas públicos comienza por conocer el problema y el contexto donde se produce; para ello, es indispensable la información y el ejercicio de su interpretación, antes de la elaboración de la política y de su ejecución. El autor está concibiendo que la solución de los problemas públicos y de la sociedad se deba plantear dentro de un proceso de planeación, en la que la primera de las secuencias es la del conocimiento del problema.

2.2.1.1. El enfoque secuencial

En esta definición Lasswell está reconociendo dos dimensiones del concepto: el conocimiento *del* proceso y el conocimiento *en el* proceso. De aquí se desprenden una serie de enfoques conceptuales que, basados en la racionalidad del actor y bajo el marco epistemológico positivista y neopositivista, mantienen como determinante de las políticas factores objetivos que usan valoraciones cuantitativas en la fijación de objetivos y metas. Se les conoce como enfoques secuenciales (Roth, 2010), que desarrollando la dimensión *conocimiento del proceso*, divide el análisis de políticas públicas en etapas: identificación y agenda, formulación-legitimación, implementación y evaluación.

Siguiendo la primera dimensión y bajo el paradigma positivista, Roth (2010) referencia una serie de autores como Cobb y Elder (1972), Kindong (1984), Garraud (1990), Simón (1959), Lindblom (1959), Alinson (1971), March y Olson (1972), Sfez (1976), entre otros, que se dedicaron a estudiar la esfera de la toma de decisiones, la formulación y legitimación de la política. Selznick (1949), Pressmann y Wildavsky (1973), Bardach (1977), entre otros, trabajan la fase de la implementación. Estos autores hacen parte de lo que se denomina el enfoque secuencial de las políticas públicas, y que, partiendo de la dimensión del conocimiento del proceso, dividen el estudio de las políticas, con pretensiones de ciencia, en etapas.

Se pretende la objetividad bajo el paradigma positivista, usando la metodología cuantitativa, centrada la actividad de estudio y análisis en la medición de variables objetivas, con intenciones de verificar los impactos de las medidas de política, sus resultados y eficiencia, bajo consideraciones de conducta racional de los individuos, y de información perfecta y completa.

2.2.1.2. El enfoque de análisis de política

Para los años setenta y ochenta, del debate alrededor del concepto de política pública como proceso alimentado por fases de estudio, surge una nueva aproximación, que en cita de Roth (2010), se conocerá como “Análisis de Política”. Este enfoque busca integrar al análisis de la política pública elementos “extra racionales e irracionales” como las emociones, a la par con los elementos racionales. La introducción de estos elementos no es

más que el reconocimiento que en la acción pública, fuera de factores objetivos, racionales y los intereses, existen otros factores que la determinan y son recogidos como factores subjetivos tales como las ideas, los valores, las dimensiones institucionales y organizativas. Además de lo anterior, este enfoque considera a los problemas públicos como problemas que trascienden la esfera las ciencias exactas y a la acción de gobernar como un arte, más que como ciencia exacta que amerita un marco de análisis y de método de investigación más complejo que el método cuantitativo.

En este enfoque la participación y deliberación ciudadanas es central, de tal forma que en el debate sobre el concepto de política pública se incorpora el tema de la democracia radical, deliberativa y participativa, pues se considera que el análisis de política pública debe contribuir a la deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación (Roth, 2010).

En resumen, en el enfoque de Análisis de Políticas de Dror se considera la multiplicidad de actores, haciendo énfasis en su forma colectiva (Klijn, 1998), el concurso de otros factores en la esfera de lo subjetivo para explicar la acción pública, la centralidad de la deliberación pública y, por tanto, de la participación social en la toma de las decisiones; la adopción de una nueva perspectiva de análisis desde el ángulo de paradigmas pos positivistas, de la teoría crítica y desde el construccionismo, que aborde con mayor o menor énfasis el concurso de valores y factores subjetivos en la explicación de la acción pública.

Roth (2010) considera de manera esquemática tres corrientes en el enfoque de “análisis de políticas públicas”: el enfoque “tradicional”, el enfoque “integracionista y el enfoque interpretativista. La gestión del recurso agua integra al análisis de la política pública elementos adicionales a los factores objetivos que caen en la esfera de lo subjetivo, irracionales, tales como, los valores, la cultura, las costumbres. También y no menos importante en el análisis, están las organizaciones y la consideración de que la información no es completa. Por ello, se aborda el enfoque tradicional y el enfoque integracionista que dan más énfasis a estos nuevos elementos constitutivos del análisis de la política pública.

2.2.1.2.1 El enfoque tradicional.

El enfoque tradicional, bajo una perspectiva epistemológica neopositivista, se centra en el uso de factores objetivos para explicar la acción pública, y el problema a resolver es la distribución de los recursos escasos, entre varios fines. La política pública es vista como resultado de la lucha o de la competencia entre distintos intereses de los individuos o grupos de interés (pluralismo liberal, teorías elitistas), de clases o fracciones de clase (marxismo, neo marxismo) (Roth, 2010).

2.2.1.2.2 El enfoque integracionista

El enfoque integracionista se diferencia del anterior, según Roth (2010), por integrar al análisis de política los factores subjetivos, institucionales y cognitivos, en conjunción con

los factores objetivos o racionales. Se distinguen los enfoques neo institucionalistas, el enfoque de redes, el Advocacy Coalitions Framework, y el enfoque de referenciales.

El enfoque neo institucional

Los neo institucionalistas (Roth, 2010) fijan su atención en el papel que desempeñan las instituciones en la comprensión y explicación de la acción pública y de los comportamientos humanos, que desde una perspectiva neopositivista van a considerar que las instituciones determinan los comportamientos individuales, de la acción colectiva, y, por tanto, de la política pública, pero entendiendo esta determinación desde la interdependencia de las instituciones sociales relativamente autónomas. El concepto de instituciones se amplía para considerar no sólo la estructura formal, sino la inclusión de reglas, procedimientos, dispositivos de decisión, formas de organización, rutinas de información, creencias, cultura y saberes. Su tema central son las condiciones de producción y de evolución de éstas, y cómo estas instituciones influyen en las dinámicas sociales. En este enfoque, está la consideración de la debilidad de las instituciones del Estado frente a las organizaciones sociales y privadas que obligan al Estado a negociar el ejercicio de su autoridad.

Desde esta perspectiva se distinguen tres vertientes: la histórica, la económica y la sociológica (Roth, 2010). Cada una tiene una percepción distinta acerca de cómo las instituciones influyen en las decisiones. La histórica, por ejemplo, sostendrá que la herencia institucional y política determinará la selección de la acción pública. Para esta visión, las instituciones surgen a partir de movimientos acumulativos que cristalizan la acción pública y de procesos imprevistos, y su interés se centra en las asimetrías de poder que son resultado de la acción y desarrollo institucional. Consideran importante la influencia de factores cognitivos en la toma de las decisiones.

El institucionalismo económico parte del postulado que reconoce en los actores pertinentes la tenencia de preferencias y de gustos variados, y que reconoce su conducta racional con base a estrategias calculadas para maximizar las posibilidades de conseguirlas. Las instituciones en este sentido, reducen la incertidumbre, y determinan la producción y expresión de estas preferencias.

El institucionalismo sociológico (Roth, 2010) va a considerar que la mayoría de las de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como practicas particulares de origen cultural parecidos a mitos y ceremonias en ciertas sociedades. Por esta razón, en el análisis de las organizaciones el factor cultural es importante para analizar su formación y su funcionamiento.

El enfoque de redes

Fuera de estos enfoques, el concepto de política pública tiene como escenario otros desarrollos conceptuales al interior del enfoque integracionista, tales como, el enfoque de redes, que trabaja el tema de la producción de políticas públicas por fuera de las

instituciones formales. Tal visión concibe a la sociedad como producto de interacciones entre organizaciones informales, que intercambian información y otros recursos, de manera descentralizada y horizontal (Roth, 2010).

Adicional a la integración al debate sobre el concepto de política pública de temas como la competencia o lucha de actores por recursos escasos, la incidencia de factores subjetivos y de las instituciones en la toma de decisiones, la incidencia de la herencia institucional y política sobre gustos y preferencias, el papel de las preferencias y gustos variados, así como el de la cultura en la toma de las decisiones, se va a integrar también el contexto en el que se desarrollan las relaciones entre gobierno y otros actores sociales. Todos estos factores, o si se prefiere, variables, son determinantes en el proceso de toma de decisiones para la formulación e implementación de políticas públicas, razón por la cual, también son importantes para definir el concepto de política pública (Roth, 2010).

Así, la política pública se concibe como un proceso que se desarrolla en un contexto de interacción entre varios actores que dependen de la gestión de un recurso común, pero en el cual cada uno busca solución a sus propios problemas, basados en percepciones distintas y con información incompleta (la información completa no es posible y es indeseable). Aquí entonces, actores, problemas y percepciones se hallan interconectados con una red de organizaciones en la que esos procesos suceden (Klijn, 1998).

La integración al debate conceptual sobre política pública del tema de las relaciones entre organizaciones como contexto, trae aparejado el tema de la contingencia. Citando a Klijn (1998), el tema de las relaciones se ha abordado desde el enfoque de sistemas desde dos puntos de vista. Desde la racionalidad como conducta de los actores que ve la organización conformada por partes en un orden determinado, y que domina los procesos y las decisiones basados en una información completa, posición estratégica y que no tiene relaciones con su entorno. Según este punto de vista, la organización es autosuficiente y no depende de su entorno. El otro punto de vista es el de la contingencia, y concibe a la organización como un sistema abierto con relaciones con su entorno. En el enfoque de la contingencia la organización depende de su entorno para su supervivencia, debe adaptarse y, por tanto, está sujeta a cambios internos; la organización no es una unidad, sino que está compuesta por subsistemas que necesitan coordinación.

El entorno se constituye en un factor que determina el proceso de las políticas (Klijn, 1998) porque en él operan un conjunto de organizaciones que se relacionan con la organización focal. Surge el análisis del enfoque inter-organizacional que se centra en el análisis de las relaciones entre las organizaciones, el intercambio de recursos y los acuerdos para la coordinación de las relaciones entre ellas en un contexto donde la toma de

decisiones es negociada. La autoridad no se centraliza y el poder de negociación depende de los recursos que posea cada organización.

La dependencia de los recursos y su intercambio entre los actores como tema central en el enfoque interorganizacional genera otras inquietudes sobre la naturaleza de la dependencia, la naturaleza de la coordinación, el grado de autonomía de las organizaciones y la distribución del poder que va a ser determinante en la hechura de las políticas. Se dan dos posturas. La primera se conoce como el “Pluralismo Elitismo”, y la segunda “el Pluralismo Corporativismo” (Klijn, 1998).

El Pluralismo Elitismo

Por un lado los Pluralistas Elitistas ven el proceso político como un mercado de libre entrada y salida, y de negociación de intereses entre varios actores, con poder ampliamente disperso (Klijn, 1998). Las relaciones entre gobierno y grupos de interés es la forma como se hace la política. Su particularidad es el enfoque de agenda que se centra en las barreras al proceso político, lo que nos quiere decir es que los temas en agenda tienen que superar barreras y están sujetas a transformación por grupos de presión (Klijn, 1998).

El enfoque Pluralismo Corporativismo

Por otro lado, está el enfoque Pluralismo Corporativismo. Nos dice que los procesos políticos no son abiertos, son cerrados. Sólo los grupos de interés bien organizados y permitidos por el estado pueden jugar un rol importante en la construcción de políticas. Así un gobierno al garantizar a grupos de interés una posición especial en la construcción de políticas, implica realzar la capacidad de dirección.

De esta discusión surgen dos perspectivas. Por un lado, están los subsistemas o subgobiernos. El concepto recoge la naturaleza de las relaciones de grupos de actores limitados en número, en una arena especial de políticas públicas, con un poder distribuido de manera desigual, donde las organizaciones con mayor poder por disposición de recursos, entre ellos, el de la información, tienden a imponer sus intereses (Klijn, 1998).

Por otro lado, la perspectiva de “comunidades de políticas públicas” (Klijn, 1998). Esta perspectiva hace referencia a segmentos o compartimientos verticales, habitado por un conjunto limitado de actores organizados e impenetrables para grupos que no son reconocidos como miembros originarios. Constituyen una comunidad cerrada que comparten una visión común del mundo y de la política, tienen intereses en común, tienen un sistema de valores compartidos, aplican estrategias y reglas de juego.

En síntesis, el debate sobre el concepto de política pública, según Roth Noé (2010) se puede describir desde dos posturas gruesas que recogen toda la gama de enfoques: el

“enfoque secuencial” y el “enfoque de análisis de política”. El enfoque secuencial, partiendo de la dimensión “conocimiento del proceso” contenida en el concepto de política pública de Lasswell, divide el análisis de la política pública en etapas y se caracteriza por usar factores objetivos, bajo supuestos de conducta racional de los actores y de información completa, que emplean estrategias para maximizar los beneficios.

El enfoque de análisis de política integra al estudio de las políticas públicas factores subjetivos, tales como, los valores, las ideas, la cultura, costumbres, la cosmovisión, las instituciones y las organizaciones. Estos factores complementan a los factores objetivos en el análisis de la política. También consideran que al escenario de las políticas públicas concurren múltiples actores en forma de organizaciones en un contexto de interrelación con el gobierno. El gobierno es un actor más y no suficiente.

Este enfoque de análisis de política es rico en el debate e incorpora visiones como la “tradicional”, que si bien se basa en factores objetivos, y mantiene los supuestos de conducta racional y de posición estratégica de los actores, reconoce la presencia de múltiples actores que acuden al escenario de la política pública para competir por un recurso escaso sobre el que hay un interés común bajo el supuesto de información incompleta.

Otra visión contenida en este enfoque es la “integracionista”, que se caracteriza por incorporar al análisis de política factores como las instituciones, las formas organizacionales, los valores, las ideas, la cultura, las costumbres, la cosmovisión, el contexto y la contingencia. Se distinguen enfoques como el neoinstitucionalismo que esgrimen como importantes la herencia institucional y política, los gustos y preferencias, y la cultura, los mitos y ceremonias. A este enfoque también pertenece el enfoque de redes, que considera como determinante el contexto de interrelación de las organizaciones (pluralismo elitismo, pluralismo corporativismo) y el entorno contingente (sub-gobierno, comunidades de política).

2.2.2. El enfoque de gobernanza.

El enfoque de gobernanza surge como resultado del debate sobre el concepto de política pública. Según De León, distintos autores a partir del concepto aportado por Harold Lasswell, definieron el concepto de política pública partiendo de las dos dimensiones señaladas por este autor: la dimensión “proceso” y la dimensión “inteligencia”, o en otras palabras, las dimensiones “conocimiento del proceso” y “conocimiento en el proceso” (De León, 2011). La primera dimensión se orienta hacia el desarrollo de la ciencia de la formación y ejecución de las políticas usando los métodos de las ciencias sociales y la psicología. La segunda dimensión se dirige a procurar el mejoramiento de la política en cuanto al contenido de información y de su interpretación, razón por la cual, se hace necesaria la multidisciplinariedad.

Este enfoque de política pública, surgido con base en estas dos dimensiones de Lasswell, cuestionado por su incapacidad, ineficiencia y antidemocrático por su sesgo tecnocrático positivista neopositivista, va a ser respondido por otros autores situados en la epistemología pospositivista que aluden el cumplimiento de su ciclo de vida (Roth, 2010, p. 29). Y es en este escenario donde introducimos otro de los autores importantes en el desarrollo del enfoque de políticas públicas.

Luis Fernando Aguilar, uno de los más representativos autores del enfoque de políticas públicas, en *Gobernanza y Gestión Pública* y *El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*, introduce el tema como cuestionamiento hacia las capacidades y eficacia de dirección de los gobiernos (Aguilar, 2007; 1- 6 y Aguilar, 2006; 35- 40). Se pregunta sobre las condiciones (una de ellas la capacidad cognoscitiva con fines de eficacia social (Guerrero, 2016) que exigiría la función de dirección de los gobiernos, pero además, si esas condiciones sólo están presentes en el gobierno o existen las posibilidades de que se encuentren en otras agencias como las privadas o sociales nacionales o internacionales.

Aludiendo a las actividades de gobierno en una sociedad moderna y democrática, esas condiciones no sólo tienen que ver con cuestiones técnico-científicas de administración, sino que, en términos de validez de las directivas y de complementariedad para generar capacidades y eficacia, *las prácticas de política también deben involucrar la relación con los ciudadanos, ya que ellos también desarrollan competencias* (Aguilar, 2007).

Siguiendo con la discusión sobre los problemas asociados a las capacidades y eficacia directiva, Aguilar argumenta dos referentes. Uno tiene que ver con la *governabilidad* y el otro con la *governanza* (Aguilar, 2007). El enfoque *governabilidad*, como lo señala Aguilar, es gubernamentalista en el sentido de atender condiciones y comportamientos del gobierno en términos de capacidades directivas, y no es un asunto social, pues parte de la premisa de que la sociedad es un problema como realidad ingobernable, incapaz de autoorganización y autogobierno, propensa al desorden y al conflicto; por lo tanto, los problemas de ingovernabilidad se resuelven con la dotación y redotación de capacidades.

Por otro lado, el enfoque o línea de *governanza* apunta a la necesidad o la conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un actor necesario, pero no suficiente, que requiere y valora las capacidades sociales de organizaciones civiles. Una sociedad democrática descentrada en la que ninguna de sus funciones predomina sobre las otras exige ser tenida en cuenta, ya que desarrolla directivas y, a su vez, les da legitimidad.

He aquí el otro concepto en el que se enmarca este trabajo. El primero, el enfoque de Políticas Públicas, para el cual empleamos la definición de Harold Lasswell, el desarrollo a partir del debate entre positivistas y neopositivista que da surgimiento al enfoque secuencial

y al enfoque de análisis de política. Ahora, está definido el enfoque de Gobernanza desde la perspectiva de Aguilar.

El tema problemático de las capacidades de dirección, también va a ser abordado por otro autor significativo dentro del enfoque de políticas públicas, y enmarcado en el concepto de la gobernanza desde la perspectiva de redes de política. Elinor Ostrom (1990), aplicando estos conceptos, critica la postura tanto práctica como teórica de que las políticas centradas sólo en el poder coercitivo de los gobiernos, o de que las políticas que recomiendan la privatización, sean alternativas únicas y efectivas para resolver los problemas de sobreexplotación y agotamiento de los bienes comunes (de uso común).

La teoría de juegos

Haciendo uso de la “Teoría de juegos”, Elinor Ostrom (1990) analiza la actuación de la autoridad central. Comienza sosteniendo que el gobierno actúa como autoridad con instrumentos coercitivos y regulatorios, partiendo de supuestos de información completa, sanciones y beneficios creíbles, capacidades y costos nulos; empero, para ella, la realidad demuestra es que el gobierno ni tiene todas las capacidades ni posee toda la información, por lo que los resultados de su acción en estas circunstancias es subóptima y costosa.

Con respecto a la propuesta de asignar derechos de propiedad privada a los *comunes*, Ostrom (1990) sostiene que muchos bienes, por su naturaleza, no pueden generar exclusión ni rivalidad en su consumo, por lo que la propuesta es confusa, y segundo, la privatización, dado el grado de incertidumbre del comportamiento climático, no puede asegurar también un juego óptimo ni costoso. Los apropiadores jugarán en su propio terreno, y esto no garantiza un comportamiento sustentable.

En el fondo de los planteos de Ostrom está la discusión sobre la eficiencia y eficacia de propuestas basadas en la actuación de organizaciones comunales versus la conducta racional del individuo. El individuo no coopera, porque guiado por una conducta estratégica, busca su propio beneficio bajo el influjo de incentivos. Su crítica va a discutir que el entorno no sólo está compuesto por el individuo, sino por multiplicidad de actores organizados en comunidades, que su interacción no es por sólo una vez, sino que se repite; que si bien en ese contexto hay información incompleta, los individuos aprenden, y que en esa interacción repetida, permanente, los individuos aprenden que la cooperación es la estrategia óptima como conducta en sociedad.

La defensa de la participación social en la construcción de política se logra, según Elinor, al demostrar que comunidades autoorganizadas, autogestionadas y autorreguladas también son eficientes como gestadoras y articuladoras de políticas públicas. Para ello, recurre a un ejemplo bien extremo como el de los bienes comunales por su complejidad. Recurriendo a sus hallazgos experimentales, va a recomendar el diseño de gobernanzas

como sistemas poli céntricos, que se basen en instituciones fuertemente constituidas por normas y directrices que regulen la conducta de los apropiadores de los bienes comunales, construidas colectivamente, por lo que su requisito de legitimidad es primordial, y que al gozar de esta legitimidad serán colectivamente entendidas y acatadas (Elinor, 1990). Este requisito es indispensable para desestimular los incentivos negativos que actúan como factor determinante en la toma de decisiones, y para buscar, mediante el reconocimiento de beneficios, la cooperación.

Otra de las condiciones para una gobernanza bien diseñada, es la de contar con autoridades locales que cuenten con competencias amplias en materia de la gobernanza de los bienes comunes, que faciliten que autónomamente se pueda diseñar políticas de gestión y normas que guíen su bosquejo e implementación, que también generen incentivos institucionales como la rendición de cuentas, que su compromiso con el tema sea fiable a través de destinar recursos humanos y financieros para generar los apoyos necesarios (Elinor, 1990).

A lo largo de este capítulo se ha pretendido abordar el concepto de política pública. Para ello se presentó el debate sobre este concepto, bajo la expresión de dos grandes enfoques, el enfoque secuencial y el enfoque de análisis de políticas. Este último enfoque se presentó también bajo la expresión del enfoque tradicional y el enfoque integracionista. El primero abandona supuestos del enfoque secuencial, en el sentido de que hay concurrencia de muchos actores, la información es incompleta, hay escasez de recursos y, por lo tanto, hay competencia y rivalidad.

El enfoque integracionista también refuta los supuestos del enfoque secuencial y plantea la concurrencia de muchos actores en forma de organizaciones. Se caracteriza por integrar al análisis de políticas factores del ámbito de lo extra racional e irracional, considerados estos como factores subjetivos. Se reseñan aquí los enfoques neo institucionalistas y el enfoque de redes.

Por último, se reseña el enfoque de gobernanza. El concepto gobernanza, con la variedad de definiciones que se han elaborado, se centra en la interdependencia entre los actores, las clases de relaciones que se dan en ese entorno, la dependencia de la posesión de recursos y de su intercambio entre los demás actores, y hace referencia a la concurrencia en la arena de políticas de muchos actores en forma de organizaciones.

Esta concepción de gobernanza pretende captar hechos como la creciente organización social, una mayor incidencia del Estado en asuntos del bienestar, la interdependencia entre organizaciones, tendencia a la descentralización y fragmentación del Estado, la atenuación de la frontera entre lo público y lo privado, el desarrollo de la tecnología informática, el abandono analítico centrado en el Estado (Roth, 2010).

CAPÍTULO III. LA GESTIÓN DEL AGUA Y EL ESCENARIO CONFLICTIVO: ACTORES, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES.

Con fines de examinar el escenario conflictivo en la gestión del agua del Río Quinamayó, la identificación de los actores, instituciones y organizaciones presentes en esta jurisdicción, así como los lenguajes valorativos que determinan la toma de decisiones, se procede primero a aplicar este examen en el contexto nacional y luego en el contexto local. Buscamos con esto la confrontación de las dos instancias, con fines de encontrar diferencias y similitudes. Para ello, primero presentamos una descripción de la Política Pública Nacional del Recurso Hídrico, usando como fuente el texto editado por el MAVDT 2010. La segunda fuente son los documentos POMCH 2010, POMCH 2014 del Río Quinamayó, y se usa con fines de examinar la gestión del agua en esta misma jurisdicción.

3.1 La Política nacional del recurso hídrico.

En este apartado abordamos la carga emocional como expresión de los distintos conflictos, las causas del asunto problemático, la respuesta del estado, la legitimidad de la política, las instituciones, el marco jurídico, la acción del estado, la identificación de los actores, los objetivos y los indicadores de la política pública del recurso hídrico.

3.1.1 La carga emocional o tensiones: manifestación de conflictos

En la formulación del problema, la política pública de la GIRH reconoció una serie de causas del origen de conflictos como cargas emocionales o tensiones entre los actores. Para su ilustración se citan algunos trozos del texto: “los conflictos más frecuentes en las cuencas están relacionados con el uso del suelo, seguidos por conflictos de calidad y después de cantidad de agua. Adicionalmente, hay otra serie de conflictos que se generan por diferencias en visiones” (MAVDT, 2010). Más adelante se afirma que “diferencias en la priorización de problemas por parte de las autoridades ambientales y, dificultades en el acceso a la información por parte de las diferentes instituciones inciden en el manejo de los recursos sobre las cuencas” (MAVDT, 2010). También en referencia a las posiciones sobre la visión del mundo: “en cuanto a los conflictos por diferentes visiones se asocian las diferentes perspectivas que se tienen para la ordenación del territorio, la poca participación efectiva que las comunidades usuarias han tenido en los procesos de gestión ambiental y la poca consideración y armonización de las visiones de los grupos étnicos en la gestión del recurso hídrico” (MAVDT, 2010; 73).

Según estas citas, las tensiones entre actores se reflejan en las presiones sobre la demanda del agua para usos doméstico, industrial, agrícola, pecuario y para actividades extractivas, destacándose las presiones para uso agrícola y doméstico. Se destaca también la demanda de agua en sus fuentes como vertederos y depósitos de residuos químicos y biológicos que afectan su calidad que, por tanto, reducen su oferta.

Las tensiones también se reflejan en las presiones sobre la oferta del agua. La ampliación de la frontera agrícola, mediante la deforestación, afecta el ciclo hidrológico y, por lo tanto, la producción y reproducción del recurso agua. La calidad del agua afectada por su uso para vertedero y depósito de residuos, también presiona la oferta del agua y constituye una fuente importante de conflictos.

Las citas también reseñan las tensiones que se generan entre autoridades ambientales y las organizaciones sociales. Estas tensiones presionan la gobernabilidad y la capacidad institucional. La estructura del SINA, con su marco institucional y jurídico, riñe con el enfoque formal que se le da a la política pública de la GIRH. El enfoque de gobernanza con el que se diseñó la política enfrenta intereses y visiones distintas entre instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, por un lado, pero también entre los distintos actores sociales entre sí, por otro lado. En términos de Alier (2004) es la confrontación entre el culto a lo silvestre –con su contenido de valores culturales, costumbres sobre lo sagrado de la naturaleza–, el evangelio de la eco eficiencia –con su contenido de corrección de las fallas de mercado–, y también con el ecologismo de los pobres –con su contenido de justicia a los pobres y las contradicciones ecológicas distributivas–.

Esto es el reconocimiento de la carga emocional en la formulación del problema. El escenario fue la serie de talleres con el fin de “consensuar” la formulación. Se está reconociendo el escenario conflictivo del asunto.

3.1.2 Las causas en la formulación del problema.

Como se sostiene arriba, la problemática tiene dos elementos, la garantía de la sustentabilidad del recurso, por un lado, y, por el otro, corregir la débil gestión sobre el recurso. Esto está contemplado en el diagnóstico elaborado para la formulación de la política pública del recurso agua. En este diagnóstico se evalúa el estado del recurso, la gestión sobre el recurso, y los aspectos económicos y financieros de esta gestión.

En cuanto al primer elemento, el diagnóstico consideró que la oferta del recurso agua es suficiente, sustentado en que la disponibilidad en épocas de lluvias es de 34.000m³ per cápita, y de 26.700 m³ per cápita en épocas de sequía, pero, además, que la oferta en almacenamiento natural de 38Km³ supera ampliamente el almacenamiento artificial de 7Km³, fortalecida esta oferta por un favorable almacenamiento superficial (MAVDT, 2010).

Este aspecto favorable del diagnóstico contrasta con el hecho de que esta oferta está distribuida de manera heterogénea, de tal forma que las regiones bajas que contienen menos población acumulan una gran riqueza hídrica, y aquellas regiones altas donde se concentra la población tienen deficiencias en la oferta del recurso. No sólo contrasta con el anterior aspecto, sino que además encuentra que se halla amenazada por una demanda del recurso cada vez más creciente por el crecimiento de la población y de la actividad económica, por

las actividades de degradación por vertimientos y deforestación para actividades productivas.

El segundo asunto problemático, con respecto a la débil gestión del recurso hídrico, está señalado en aspectos de la planeación, administración y en la debilidad para el diseño e implementación de instrumentos económicos. Ejemplos de esto está en la dificultad para controlar usuarios de hecho, las deficiencias, ineficiencias y desperdicios en el suministro del recurso, dificultades para el control de vertimientos y contaminación por actividades productivas, el bajo conocimiento y la poca información sobre los servicios ambientales del agua, la insuficiencia de indicadores y metas de gestión, el insuficiente desarrollo de instrumentos de planificación y económicos.

Dificulta también la administración la poca información y conocimiento de los usuarios para el manejo y reglamentación de aguas, ineficiencia administrativa, la dificultad de medición y clasificación ambiental, la desarticulación de normas e instrumentos existentes, la presencia de diferentes criterios en la aplicación de la normativa existente, la normativa insuficiente sobre todo en materia de PSA, la existencia de diferentes visiones sobre gestión, la desarticulación y descoordinación entre instituciones del SINA, así como el poco interés ciudadano para participar, la débil gestión y apoyo comunitario para la protección del recurso hídrico.

3.1.3 La acción del Estado

Alrededor del tema hídrico el esfuerzo Estatal ha sido demostrado desde tiempos de la conferencia ambiental de Estocolmo en 1972. Su participación en este evento mundial y su adhesión a los principios y recomendaciones demuestra el compromiso de Colombia con el tema hídrico. De la misma manera, sus compromisos con la cumbre de Rio de Janeiro lo lleva a adecuar su institucionalidad, y es así como en la Constitución política de 1991 queda consagrado el derecho humano al desarrollo sustentable, se crea el Ministerio del medio ambiente, mediante la ley 99 de 1993, y, posteriormente, hacia el año 2010, diseña e implementa la Política Publica del Recurso Hídrico.

El presente documento contiene la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) que establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de 12 años. Esa fue la respuesta del Estado Colombiano a la demanda de su colectividad afectada a través de sus intermediarios políticos. La Política fue sometida a consideración del Consejo Nacional Ambiental, en sesión realizada el 14 de diciembre de 2009, en la cual se recomendó su adopción Política. Surge de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010) “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, que en su capítulo 5 reza “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible” (MAVDT, 2010; 5).

Para la formulación de la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se realizaron las siguientes acciones principales: en primer lugar, con el fin de fortalecerse

institucionalmente en este aspecto, se creó, al interior del Viceministerio de Ambiente, el Grupo de Recurso Hídrico del MAVDT, y bajo su dirección se desarrollaron, durante el período 2007-2009, diversos estudios que permitieron consolidar el marco conceptual y la línea base para la gestión integral del recurso hídrico en el país. Los estudios más relevantes son los siguientes: trece estudios previos a la formulación que contienen hoja de ruta, marco lógico, evaluación ambiental estratégica, costos de contaminación, encuestas a autoridades ambientales sobre gestión, evaluación de tasas de uso y de retribución, incorporación de equidad de género, construcción colectiva, diagnóstico de capacidad analítica de laboratorios, plan de acción para mejoramiento de capacidad de laboratorios, evaluación de experiencias internacionales de reúso de aguas residuales, reglamentación de consejos de cuencas, identificación de conflictos socio-ambientales (MAVDT, 2010; 6).

Para el 2009 se elabora un primer borrador y se realizan 12 talleres temáticos para la formulación: agua y conflicto, aguas subterráneas, uso y aprovechamiento del recurso hídrico, administración y planificación del recurso hídrico, gestión del riesgo para la política nacional hídrica, investigación y manejo de la información para la gestión, encuentro de representantes de las pueblos indígenas para la construcción de la política, aguas marinas y costeras, línea base para la política hídrica, taller interno del MAVDT para avances del proceso y socialización con dependencias, instrumentos económicos, taller de expertos, 42 profesionales para estructurar la propuesta, validación de la propuesta de política (MAVDT, 2010; 7-8).

Para el mismo año se socializa con corporaciones y ministerios, se presenta al Consejo nacional ambiental para su adopción y, a su vez, al CONPES para su adopción. Por último, se concibe el “plan hídrico nacional” como el instrumento de materialización o plan de acción. Contiene tres etapas: 2010-2014, 2014- 2018, 2018- 2022. Hasta aquí, el resumen de la respuesta del Estado.

En síntesis, se puede resaltar del análisis de la política nacional hídrica, en cuanto a los modos de inscripción de problemas de gestión del agua en la agenda pública, la importante figura de los empresarios políticos, determinante sobre todo en el proceso de identificación y formulación de la política. En términos de Noé Roth (2002), los modelos intermediadores o de inscripción en la agenda, navegan por los distintos enfoques de Cobb y Alder, por un lado, por el otro, en los modelos de Chavallier y en los de Garraud.

Un segundo aspecto a resaltar es que, en asuntos hídricos, al gobierno no le tocaba más que seguir el camino de la obligación y deber trazado por la Constitución Política. Es un mandato soberano que ningún gobierno puede evadir. Su deber es garantizar el derecho al desarrollo de todo ciudadano en un ambiente sano y sustentable para las nuevas generaciones, y una de las formas es la gestión del recurso hídrico para garantizar su sostenibilidad. Hay temas que en política no se pueden eludir, y este es un caso.

3.1.4 La Legitimidad de la Política Nacional del Recurso Hídrico. El Marco Institucional y Marco Normativo.

El asunto de la legitimación de la intervención está determinado por lo consagrado en la Constitución Política de 1991, en primer lugar, en segundo lugar, por una serie de leyes de jerarquía superior que desarrollan lo contemplado en la Constitución Política, y otras leyes de menor jerarquía, que buscan reglamentar la actuación de las entidades competentes en la gestión hídrica (Ver anexo 2).

La Constitución Política en sus artículos 79-81 consagra como derecho del ciudadano protegido, el derecho a su desarrollo en ambiente sano y sustentable, pero además la obligación del Estado a garantizar este derecho de los ciudadanos. El artículo 188 establece que el gobierno nacional, en cabeza del presidente, se constituye en la figura legal y legítima con poderes y obligaciones de prodigar esa garantía a la que aluden los artículos 79-81. Los artículos 206-208 delegan esa potestad y obligatoriedad en los ministros de despachos, como jefes de gobierno de esas entidades competentes.

La reglamentación de lo condensado en la Constitución Política como norma de normas, comienza con la expedición de la ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (MAVDT). Como ente rector del tema ambiental, reorganiza las Corporaciones Autónomas y crea otras nuevas, que como autoridades ambientales en cada jurisdicción (33 corporaciones) son las encargadas de implementar toda la política de gestión hídrica. Veamos una cita del mismo documento:

Según lo establecido por la Ley 99 de 1993 y el Decreto-Ley 216 de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT, como coordinador del Sistema Nacional Ambiental, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de definir y formular, garantizando la participación de la comunidad, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, entre ellos el agua.

De manera específica en temas hídricos, le corresponde al MAVDT, a través del Viceministerio de Ambiente, orientar el proceso de formulación de políticas; regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente; fijar las pautas para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas; establecer los límites máximos permisibles de vertimientos; fijar el monto mínimo de las tasas ambientales; y regular el manejo del recurso en zonas marinas y costeras, entre otros. (MAVDT, 2010).

Así, entonces, la autoridad máxima y legítima en materia ambiental, y en este caso de formulador de la Política Nacional de la GIRH, es el MAVDT, y para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el Ministerio cuenta con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), con dos entes asesores de política y reglamentación en la materia, de carácter interinstitucional e intersectorial: el Consejo Nacional Ambiental y el Comité Técnico Asesor de Política y Normativa Ambiental. Además, el Ministerio adelanta sus tareas con el apoyo técnico y científico de cinco institutos de investigación adscritos o vinculados: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Marinas y

Costeras “José Benito Vives de Andreis” (INVEMAR), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”.

En este marco institucional, el Ministerio del ramo delega en las corporaciones, funciones en la gestión ambiental, de tal forma que, en el orden jerárquico del SINA, estas entidades ocuparían el segundo lugar como autoridades ambientales. El ejercicio de sus competencias y funciones se sujetarían a la jurisdicción asignada. También en este marco institucional, se contemplan en su orden jerárquico a las autoridades departamentales, distritales y municipales, como entidades con competencias y funciones en materia ambientales (MAVDT, 2010).

Otras entidades que tienen asignadas competencias, con la gestión integral del recurso hídrico son: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), La Dirección General Marítima (DIMAR) (MAVDT, 2010, 11-14).

Hasta aquí lo relacionado con la legitimidad y validez de la directiva. El Ministerio del ambiente está ejecutando un mandato constitucional en relaciona la gestión del agua mediante una política pública. Para ello adopta un marco institucional y un marco jurídico. Se supone entonces que esta política así diseñada logre efectividad y eficiencia en la solución de los aspectos problemáticos, por un lado, la garantía de sustentabilidad del recurso hídrico y, por el otro lado, la débil gestión del recurso hídrico.

3.1.5 Los actores en la Política Pública de la GIRH.

En su momento, en la formulación de la Política Nacional del Recurso Hídrico (MAVDT 2010) la demanda sobre el recurso hídrico fue especificada así: El 54% de la demanda del recurso hídrico esta explicado por el uso para fines agrícolas, entre lo que destacan los ingenios azucareros para el cultivo de la caña de azúcar, las empresas palmicultoras para el cultivo de la palma de aceite, las pequeñas granjas agrícolas, plantaciones de plátano, banano, etc. El 29% de la demanda va con destino al consumo doméstico para suplir las necesidades no solo de hogares urbanos (7'063. 971 con servicio, 424.862 sin servicio) sino también rurales (1'061.937 con servicio y 1'102.153 sin servicio). El 13% del consumo esta explicado por la demanda de empresas industriales, el 3% es el consumo de la explotación pecuaria, y el 1% para el consumo del sector de los servicios

Sigue la descripción de la demanda así: el mayor consumo para uso doméstico se ubica en las principales ciudades del país como son Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla. Para la producción agrícola los mayores consumos se ubican en Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Cauca, Huila, Guajira, Nariño, los Santanderes, y el Valle del

Cauca. El consumo para la actividad industrial se concentra en Bogotá, Cali, Barranquilla, y Medellín.

Lo que se describe arriba hace parte del diagnóstico con fines de formular el problema y a partir de esto diseñar la política pública. Se presenta el escenario conflictivo en sus diversos aspectos conteniendo una descripción de sus actores. Antes de entrar en vigencia la ley que formaliza la política pública existía un marco jurídico e institucional con el cual se afrontaba la problemática hídrica. El INDERENA, antes de la creación del Ministerio del Ambiente era la institución sobre la que recaía la responsabilidad de la gestión del agua. También el IDEAM como instituto de investigación tenía la responsabilidad en la gestión del agua.

Para ello habían creado un marco jurídico extenso entre los que se encuentra el Decreto 2811 de 1974 del INDERENA, el Decreto 1729 del año 2002 del IDEAM, la ley 134 de 1994, conjunto de normas con las que se afrontaba la gestión del agua. Estas normas ya contemplaban instancias de comisión conjunta y de participación social mediante la figura del consejo de cuencas, con una definición de actores todavía no clara. Por ello el diseño y puesta en marcha de instrumentos de planeación hídrica como los POMCAS, los POMCHS contenía dificultades en la ejecución del mandato de participación social y de ahí la figura de pre-consejo de cuencas que esperaba una mayor definición con la expedición de normas instrumentales adicionales a la anunciada política pública.

Más adelante mediante el uso de encuestas hechas a las autoridades ambientales sobre los actores en el escenario conflictivo elabora una identificación de los actores presentes en la gestión del agua. (MAVDT, 2010). Un resultado de esta identificación es la resolución 0509 del 2012 del Ministerio del Ambiente mediante la cual se establece la composición del consejo de cuencas. En él se contemplan 11 categorías de actores: comunidades indígenas, comunidades de negritudes, organizaciones campesinas, representantes del sector productivo, personas prestadoras del servicio de acueducto y alcantarillado, organizaciones del medio ambiente, juntas de acción comunal, instituciones de educación superior, municipios con jurisdicción en la unidad hídrica, departamentos con jurisdicción en la unidad hídrica y demás actores que se puedan identificar en el análisis.

FIGURA 2:



Fuente: MAVDT (2010).

Hasta aquí la descripción sobre los actores identificados por la política pública nacional. Lo que sigue es la descripción de otro componente de la política pública del recurso agua, en aras de poder identificar también la batería de variables objetivas, racionales con el que se elaboran estrategias metas e indicadores.

Objetivos de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Siguiendo la estructura de descripción, la política pública de gestión del recurso hídrico planteó objetivos conteniendo estrategias y líneas de acción, pero también con arreglo a fines planteó metas en coherencia con las estrategias, para lo cual diseño sus indicadores en coherencia con la problemática planteada en su formulación. La fuente es el documento “La Política Pública de Gestión Integral de los Recursos Hídricos” MVADT (2010).

Objetivo general:

Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.

Objetivos específicos:

CUADRO 2 •

CUADRO 2 Objetivo 1. OFERTA: Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.

Estrategias	Líneas de acción
conocimiento	Ampliación y consolidación, profundización, cuantificación de bienes y servicios relacionados
Planificación	Análisis estratégico de cinco macro cuencas, priorizar, formular e implementar POMCAS, promover articulación POMCAS-POT, formular e implementar PMAS, orientar ocupación del territorio en POT Y PDT
Conservación	Promoción de procesos de protección, conservación y restauración de ecosistemas; delimitación, adquisición, manejo y vigilancia de áreas claves; definición de caudales mínimos para mantener corrientes superficiales y sus ecosistemas.

FUENTE: MAVDT 2010

CUADRO 3 Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.

Estrategias	Líneas de acción
Caracterización y cuantificación	Inventario de usuarios, cuantificación demanda y calidad requerida, implementación de sistemas de medición de consumo, aplicación de metodología de balance hídrico
Incorporación de GIRH en principales sectores productivos usuarios del agua	Estructurar los PDA en planes departamentales, incorporar las directrices de la PNGIRH en sectores productivos usuarios del agua
Uso eficiente y sostenible del agua	Uso de tecnologías ahorradoras y de uso eficiente, programas de reducción de pérdidas en sistemas de abastecimiento, promoción de cambios de hábitos de consumo no sostenible

FURNTR: MAVDT 2010

CUADRO 4 Objetivo 3. CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico.

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Ordenamiento y reglamentación de usos del recurso	Ordenación, reglamentación y registro de usuarios en cuencas
Reducción de la contaminación del recurso hídrico	Acciones de reducción en la fuente, producción limpia y tratamiento de aguas residuales, eliminar disposición de residuos sólidos en cuerpos de agua
Monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua	Programa nacional de monitoreo, red de monitoreo en 42 cuencas objeto de instrumentación y monitoreo, y en aguas marinas, acreditación y certificación de laboratorios ambientales, articulación y optimización de redes y programas de monitoreo regionales, monitoreo, seguimiento y evaluación de vertimientos

FUENTE: MAVDT 2010

CUADRO 5 Objetivo 4. RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua.

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Generación y divulgación de información y conocimiento de riesgos que afecten la oferta y disponibilidad del agua	Generar conocimiento sobre los riesgos de los recursos, inventario e identificación de riesgos sobre infraestructura de abastecimiento, sistematización de riesgos y divulgación a la comunidad
Incorporación de la gestión de los riesgos asociados a la disponibilidad y oferta del recurso hídrico en los instrumentos de planificación	Incorporación en POT, PDT, Y PAPD territoriales; incorporación en planes de acción y estratégicos de sectores productivos, incorporación en POMCAS, PMSV, PUEAA, planes de aguas subterráneas y de ecosistemas
Medidas de reducción y adaptación de los riesgos asociados a la oferta hídrica	Medidas de adaptación al cambio climático (hidro- energía, agricultura, abastecimiento de agua potable, navegación fluvial), medidas a nivel regional y local de reducción de riesgos por variabilidad climática

FUENTE: MAVDT 2010

CUADRO 6 Objetivo 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Mejoramiento de la capacidad de gestión pública del recurso hídrico	En autoridades ambientales y otros tomadores de decisión, articulación MAVDT-CARS-ministerios y entes territoriales, programas de legalización de usuarios, promoción de acciones voluntarias de usuarios de conservación y uso eficiente, reglamentación de cuerpos de agua priorizados, implementación del RURH
Formación, investigación y gestión de la información	Plan nacional de investigación y formación en la GIRH, sistema de información del recurso hídrico.
Revisión normativa y articulación con otras políticas	Integración, armonización y optimización normativa; incidir en políticas públicas y privadas que afecten el recurso; criterios y estándares de calidad del recurso; reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, ordenamiento ambiental de los mares
Sostenibilidad financiera	Cuantificar y priorizar inversiones PHN; articular y optimizar fuentes existentes y gestionar nuevas fuentes; seguimiento y evaluación de resultados de las inversiones

FUENTE: MAVDT 2010

CUADRO 7 Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
participación	Incrementar capacidad de participación de todos los actores; control social y veeduría ciudadana; participación de grupos sociales más vulnerables; programas masivos de comunicación nacional, regional y local; esquemas de gestión comunitaria local
Cultura del agua	Campañas de sensibilización y educativas; desarrollar contenidos curriculares en el tema.
Manejo de conflictos	Identificar, caracterizar y clasificar los conflictos; creación de escenarios y espacios para el manejo y transformación de los conflictos; provisión de recursos, herramientas y capacitaciones para el manejo y transformación de los conflictos.

FUENTE: MAVDT 2010

3.1.6 Los Indicadores de la Política Nacional del Recurso Hídrico.

Los siguientes cuadros son de elaboración propia con base a lo contenido en MAVDT (2010), así:

CUADRO 8 Objetivo 1. Oferta

ESTRATEGIA	META	INDICADORES
1	100% de oferta de C.H. Y acuíferos priorizados; 100% de ecosistemas clave priorizados	Cuencas priorizadas con información/total cuencas priorizadas; acuíferos priorizados con información/total acuíferos priorizados; ecosistemas clave evaluados/total ecosistemas clave priorizados
2	Planes estratégicos en 5 macro cuencas; 100% POMCAS en cuencas priorizadas; 100% PMAS priorizados; formular en 70% de Mpios planes de ocupación de territorio	Macro cuencas con PE/5 macro cuencas; cuencas priorizadas con POMCAS/total de cuencas priorizadas; acuíferos con PMA/total acuíferos priorizados; Mpios con DOT/total Mpios
3	Conservación del 80% área ecosistemas clave para regulación; caudal mínimo necesario en 100% de cuerpos de agua priorizados;	Ecosistema clave para regulación con PM/ecosistemas clave priorizados; hectáreas conservadas de ecosistemas clave/hectáreas ecosistemas clave priorizados; corrientes de agua definidas y con manejo/cuerpos de agua priorizados

FUENTE: MAVDT, 2010

CUADRO 9 Objetivo 2. Demanda

ESTRATEGIA	METAS	INDICADORES
1	Cuantificación, medición de 60% consumo en cuencas priorizadas;	M3 consumo sectorial/unidad pib sectorial; agua medida/demanda estimada
2	Implementación componente ambiental en 100% planes Dptales de agua; GIRH en 70% planes estratégicos de sectores productivos priorizados	PDA con componente ambiental/PDA adoptados; planes estratégicos sectoriales con GIRH/planes estratégicos priorizados
3	Formulación e implementación de PUEAAS en 100% de empresas de acueducto y alcantarillado	Ahorro=% reducción volumen usado=(volumen base/volumen usado)x 100; volumen base=(volumen captado-volumen usado)/volumen captado; PUEAAS implementados por sector/PUEAAS priorizados por sector

FUENTE: MAVDT, 2010

CUADRO 10 Objetivo 3. Calidad

ESTRATEGIA	METAS	INDICADORES
1	Ordenación, reglamentación y registro usuarios en 100% cuencas priorizadas;	Cuencas priorizadas con reglamentación, ordenación y registro de usuarios/cuencas priorizadas
2	Objetivos de calidad en 70% cuerpos priorizados; 17,2% < o = índice de calidad promedio anual de cuerpos de agua	Cuerpos de agua con objetivos de calidad alcanzados/cuerpos de agua priorizados; índice de calidad del agua promedio anual en categorías bueno o aceptable
3	Red de monitoreo nacional al 100% en operación; articulación y optimización de redes regionales de monitoreo en 100% de cuencas priorizadas.	Fuentes monitoreadas/fuentes priorizadas; programas de monitoreo de vertimientos/programas de vertimientos definidos en cuencas priorizadas

FUENTE: MAVDT, 2010

CUADRO 11 Objetivo 4. Riesgos

ESTRATEGIA	METAS	INDICADORES
1	Generación y divulgación de información de riesgos en 100% entidades competentes	Entidades con generación y divulgación de riesgos/entidades competentes en atención y prevención del riesgo sobre oferta hídrica
2	Incorporación de GROH en 100% de instrumentos de planificación; PUEAAS EN 100% de Mpios con índice de escasez medio-alto	Instrumentos de planificación que incorporan GROH/instrumentos priorizados; Mpios con índice de escasez en medio-alto con PUEAAS/ Mpios con índice de escasez medio-alto
3	Medidas de reducción y adaptación del riesgo en ecosistemas claves y hidroenergía, agricultura, navegación fluvial, agua potable.	Medidas de adaptación cambio climático implementadas/medidas de adaptación al cambio climático definidas; medidas de reducción del riesgo por variabilidad climática implementadas/medidas de reducción del riesgo definido.

FUENTE: MAVDT, 2010

CUADRO 12 Objetivo 5. Fortalecimiento institucional.

ESTRATEGIA	METAS	INDICADORES
1	Implementación del índice del desempeño de autoridades ambientales en relación con GIRH; reducción al 50% de usuarios por legalizar; reglamentación de corrientes en 100% cuerpos de agua priorizados.	Índice de evaluación del desempeño de CARS en relación con GIRH; porcentaje de usuarios por legalizar en cuencas priorizadas; cuerpos con reglamentación de corrientes/cuerpos de agua priorizadas; cuencas con registro de usuarios/cuencas priorizadas.
2	Implementación del 100% de programas del plan nacional de investigación y formación en GIRH	Programas del PNIFGIRH implementados/programas del PNIFGIRH priorizados; aplicativos del sistema de información implementados/aplicativos del sistema de información priorizados.
3	Revisión y ajuste del 100% de normatividad de GIRH, protocolos, guías, cajas de herramientas	Normas priorizadas del PHN revisadas, articuladas con protocolos, guías, cajas de herramientas/normas priorizadas
4	100% para ejecución del PHN	Recursos apropiados a PHN/recursos requeridos por PHN

FUENTE: MAVDT, 2010

CUADRO 13 Objetivo 6. Gobernabilidad.

ESTRATEGIA	METAS	INDICADORES
1	Implementación de consejos de cuencas en al menos 50% de POMCAS priorizados	Consejos de cuencas implementados/POMCAS priorizados en formulación y / implementación.
2	Cultura del agua en usuarios en 100% de cuencas priorizadas	Acciones de cultura del agua implementada en cuencas priorizadas/acciones priorizadas en PHN.
3	Implementación de criterios de priorización, mecanismos, protocolos y guías de manejo de conflicto relacionados con RH	Escenarios de manejo y transformación de conflictos promovidos e implementados/escenarios de manejo y transformación de conflictos priorizados en PHN; instituciones que han construido e implementado protocolos y guías de manejo de conflicto en GIRH/instituciones que participan en GIRH priorizadas por PHN.

FUENTE: MAVDT, 2010

Factores Limitantes.

Para este tema se hace uso de lo consignado en un documento de hechura de la Corporación Autónoma del Cauca, CRC por sus siglas en español. Según CRC (2016) en su “Plan de Acción 2016 – 2019”, entre los factores que siendo elementos contenidos en la política pública pero que limitan el cumplimiento de los objetivos definidos y seleccionados la corporación resalta lo siguiente:

Débil gestión de la planificación ambiental territorial: este factor se refiere a la difícil incorporación de la dimensión ambiental y de participación ciudadana en instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Afecta a los objetivos oferta, calidad, y riesgos. Involucra variables como: relevancia del tema en planes de desarrollo local, articulación de la gestión en los distintos niveles de gobierno, participación ciudadana, mecanismos de solución de conflictos, ausencia de normas de gestión de los recursos en lo local, incipiente planificación de uso y manejo de los recursos naturales y del suelo.

Otro factor que está ligado con el anterior es la baja generación de conocimiento local para la gestión del riesgo, mitigación y adaptación al cambio climático, es decir, la creación de información de los efectos de estos fenómenos naturales sobre la biodiversidad, producción agrícola y de alimentos, afectaciones sobre la salud humana y sobre la disponibilidad del recurso hídrico. El objetivo aquí involucrado es el riesgo.

La debilidad en la gobernabilidad y ejercicio de la autoridad ambiental en algunos territorios de la nación constituye otra variable que afecta el logro de los objetivos. Siendo una de las bases importantes de la política, prácticamente su debilidad afecta el conjunto de objetivos. Asociado a este tema esta: 1) Insuficiencia y limitación en la capacidad operativa de las autoridades ambientales (personal, vehículos, equipos, logística, etc.) para intervenir, 2) Débil capacidad institucional y administrativa e insuficiente compromiso de algunas Administraciones Municipales para el ejercicio de sus competencias en materia de autoridad ambiental, 3) Incumplimiento de procedimientos y trámites establecidos para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte de algunas Administraciones Municipales, fomentando el aprovechamiento del recurso sin el lleno de los requisitos de Ley, 4) Incipiente e insuficiente desarrollo del control social frente al aprovechamiento y tráfico ilegal de recursos naturales en algunas zonas.

Quizás uno de los temas más difíciles de abordar por su gran carga emocional y a partir de lo definitivo que resulta la dimensión política e ideológica en la toma de las decisiones es la participación de las organizaciones étnicas. El débil relacionamiento con grupos étnicos para la adecuada gestión ambiental en sus territorios constituye otro factor propio del programa que influye en el logro de objetivos. De por sí los objetivos involucrados son la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional. Asociado a este tema tenemos, según CRC (2016) en su “ Plan de Acción 2016 – 2019” : 1) Débil fortalecimiento en lo político, social, económico y cultural a los diferentes grupos étnicos, 2) Débil Fomento a la participación y coordinación institucional con los representantes de los grupos étnicos, 3) Debilidades en la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel territorial, 4) Débil fortalecimiento a los procesos de seguimiento y articulación de políticas, planes y programas orientados a las poblaciones étnicas, 5) Debilidades en los sistemas de información, para garantizar una adecuada ejecución y seguimiento a las acciones y recursos dirigidos a estos grupos, 6) Incipiente desarrollo de procesos interculturales que permitan la articulación de planes, programas y proyectos de mejoramiento de condiciones de vida según sus particularidades, 7) Ausencia e implementación de políticas afirmativas (diferenciales).

Una variable involucrada es la capacidad institucional, hace parte de la estructura de objetivos perseguidos. Citando a la CRC (2016), lo que se detecta desde el surgimiento de la política pública hasta hoy es el débil fortalecimiento de las capacidades institucionales. ¿Que se asocia con esto?; la débil gestión para lograr estas capacidades institucionales, el débil fortalecimiento de la capacidad financiera de las corporaciones , la débil presencia en el ejercicio de autoridad ambiental, el débil fortalecimiento de los sistemas de información ambiental, insuficiencia y limitación en la capacidad operativa de las corporaciones autónomas (personal, vehículos, equipos, logística, etc.), débil capacidad institucional y administrativa e insuficiente compromiso de algunas Administraciones Municipales para el ejercicio de sus competencias en materia de autoridad ambiental. (CRC, 2016).

3.1.7 Los factores externos al programa.

Existen factores externos e internos a un programa que lo afectan y determinan el logro de resultados. Ejemplos de estos en materia ambiental son aquellos ocasionados unos por fenómenos propios de la dinámica de la naturaleza y del cambio climático, así como también por desaciertos en las operaciones de explotación de recursos mineros y energéticos.

Con respecto al primer tipo de fracasos ambientales citemos lo ocurrido en Armero, la reciente avalancha del Putumayo, los terremotos ocurridos en el eje cafetero, fenómenos que han sido costosos en términos de vidas, infraestructuras, y recursos de capital. Difícilmente una gestión puede anticiparse a estos eventos catastróficos por su naturaleza probabilística e incierta.

Un segundo tipo de fracasos ambientales corresponden a la gestión misma sobre la dimensión ambiental, que, si bien no puede anticiparse con certeza, por su naturaleza, si

puede diseñarse e implementarse algún programa con fines de mitigación del daño y de adaptación al riesgo. Esa es la finalidad de la política pública. Pero asuntos como los desastres ecológicos producidos por la explotación y exportación del carbón, la explotación de yacimientos fluviales de oro (caso Choco, Cauca etc.), el uso del método franking para la extracción de petróleo, el derramamiento reciente de crudo ocasionado por una entidad estatal al cierre de un pozo agotado, el desastre de Hidroituango, una mega obra hidroeléctrica también gestionada por una entidad estatal, demuestra a todas luces el fracaso de la política pública de gestión de los recursos hídricos.

Citemos en CRC (2016) algunos factores externos, adicionales a aquellos internos ya señalados en el punto anterior, que afectan el logro de los objetivos. En primer lugar aquellos que tienen que ver con la disminución de la biodiversidad y deterioro de los ecosistemas estratégicos, en segundo lugar aquellos que alteran el balance hídrico en zonas hidrográficas y aquellos que contaminan el recurso superficial y subterráneos. Ambos tipos de factores inciden en el logro de los objetivos de oferta, calidad y de riesgos.

Con respecto a factores del primer tipo, es decir, aquellos que disminuyen la biodiversidad y deterioran ecosistemas estratégicos encontramos : el establecimiento de ganadería extensiva(de 0,5 a 0,7 cabezas de ganado por hectárea), la deforestación para la incorporación de cultivos de uso ilícito, el establecimiento de monocultivos especialmente de café (61.603,7 has), y de caña de azúcar, la ampliación de la frontera agrícola, la sobre explotación de los recursos naturales como medio de subsistencia de población pobre, el crecimiento urbano, la ocupación de áreas de valor eco sistémico, cultural y estratégico.

Entre los factores del segundo tipo señalados en el documento de la CRC (2016) tenemos la perdida de la cobertura vegetal y la contaminación por el uso del agua como vertimientos de desechos industriales, de mataderos, ralladoras de yuca para la producción de almidón, como depósitos de residuos sólidos y de aguas negras de los sistemas de alcantarillado domésticos etc.

Adicional a los factores arriba mencionados también se pueden señalar como externos aquellos que afectan la conciencia y la cultura ambiental y que van en contra del fortalecimiento institucional y la gobernabilidad. El modelo capitalista que promueve una conciencia más económica que ambiental es uno de ellos, los pocos esfuerzos que desde las instituciones se hacen para identificar, potenciar y posicionar mecanismos efectivos de articulación intersectorial al servicio de la educación ambiental, el bajo nivel de sensibilidad ambiental de los ciudadanos hacia los bienes y servicios naturales, su conservación y sostenibilidad, la situación de pobreza que genera explotación para la supervivencia.

En síntesis la Política Publica del Recurso Hídrico para Colombia en su diagnóstico contiene una exposición sobre las diferentes fuentes de conflictos especificadas en cuanto al uso del recurso, cantidad del recurso, calidad del recurso, la concurrencia de visiones distintas sobre las causas del asunto problemático. También en su examen contiene una exposición sobre los actores más relevantes en el escenario conflictivo en forma de organizaciones, así como también el marco institucional que hace parte de la gestión del

agua. El examen del escenario conflictivo no podría quedar completo sin identificar el tipo de factores que son útiles en la valoración para la toma de decisiones y para la evaluación de los resultados. Estos se encuentran expresados por la batería de indicadores que sirven para el control de cumplimiento de metas según estrategias y objetivos.

3.2. La jurisdicción de la Sub cuenca del Río Quinamayó.

Dos asuntos son de importancia para caracterizar la jurisdicción: uno de estos asuntos es su demarcación geográfica como unidad de planeación hídrica, y el otro tiene que ver con su dimensión biofísica. El primero de ellos obedece a los principios contenidos en la política pública del recurso hídrico (MAVD 2010), y a las recomendaciones contenidas en el enfoque de GIRH que como unidad de planeación debe demarcarse geográficamente su jurisdicción.

El segundo asunto permite hacer un examen sobre el recurso, en cuanto a su clima, morfometría, y el estado actual de este recurso en cuanto a su demanda y su oferta. Este balance hídrico es útil en el sentido de que permite un examen del escenario conflictivo, pues refleja las fuentes de conflictos por uso, por cantidad y por calidad del recurso y nos acerca a una identificación de los actores y organizaciones presentes en esta jurisdicción.

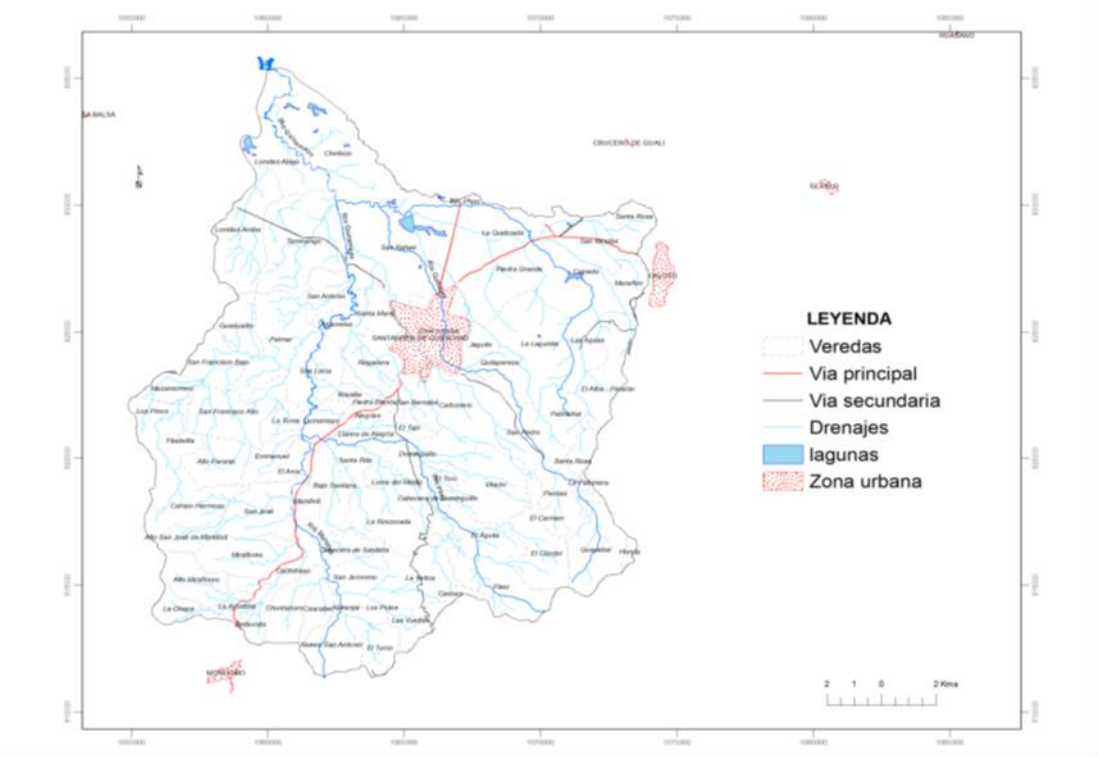
3.2.1. La localización geográfica.

Lo primero que se precisa es que la jurisdicción abarca áreas de dos municipios situados al norte del Departamento del Cauca. Uno de ellos es el Municipio de Santander de Quilichao que tiene una extensión de 513, 01 Km², de la cual toma 275, 62 Km², es decir que la jurisdicción abarca del municipio el 53, 73%. El otro municipio es Caloto que tiene un área de 426 Km² del cual abarca el 4, 17%, es decir, 17,78 Km². La superficie de esta jurisdicción en Hectáreas es de 29.340 (POMCH Río Quinamayó 2010).

Definida la Unidad de Manejo de Cuencas de los ríos Teta, Quinamayó y Jámbalo esta sub zona se encuentra en su centro limitando por el oriente con las micro cuencas de los Ríos Japio y Quilichao que forman parte de la unidad hídrica, al sur con UMC del Río ovejas, al norte con el valle geográfico del Río Cauca, y por el occidente con la sub cuenca del Río Teta. (POMCH RIO QUINAMAYÓ 2010)

Siendo sus principales tributarios las micro cuencas de los Ríos Páez, Mandiva y el Río Quilichao, las otras micro cuencas que la conforman son las quebradas Aguas Claras, Pozo Verde, la Chamba, los Ríos Japio, San Francisco. También recibe aguas de otras fuentes menores como la quebrada el Gallinazo, el Águila, Mamburiaco y Aguas Calientes. En si esta sub cuenca tiene su nacimiento en la cordillera central en el Cerro de Munchique, donde tienen nacimiento sus principales fuentes. (POMCH RIO QUINAMAYÓ 2010).

MAPA 3 Jurisdicción Cuenca del río Quinamayó



UENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

Desde el punto de vista administrativo esta jurisdicción está conformada por los territorios indígenas de Munchique- los Tigres, y de Canoas, la reserva natural municipal de Munchique- los tigres y las veredas de los dos municipios que se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO 14 Jurisdicción del Río Quinamayó

Municipios de la jurisdicción	Veredas de la jurisdicción
Santander de Quilichao	Alto Paraíso, Las Vueltas, Canoas, Páez, El Cóndor, La Vetica, La Rinconada, El Águila, Vilachi, Pavitas, La Aurora, Los Tigres, Alto San Francisco, Los Pinos, Filadelfia, California, Jaguito, Guadualito, Alto palmar, Bajo San francisco, Concepción, La Alita, La Chapa Baja, La Chapa Alta, La Toma, Mandiva, Honda, Guayabal, La Palomera, Santa Rosa, Mazamorrero, Bellavista, Alto Miraflores, La Agustina, El Naranjal, El Palmar.
Caloto	Marañón, El Alba-Paraíso, Las Aguas, La Palomera, San Nicolás-Caicedo, Santa Rosa.

Fuente: POMCH RÍO QUINAMAYÓ 2010.

3.2.2 La dimensión biofísica.

Se trata de la descripción de sus características climáticas, la morfometría, y el balance hídrico. En la descripción climática se recurre a la clasificación de la zona según los pisos térmicos; en la morfometría se describe la forma de la sub cuenca y el comportamiento de su cauce, y en el balance hídrico es la descripción del comportamiento de la demanda y oferta del recurso, muy importante como diagnóstico de su problemática conflictiva.

El clima.

Las variables implicadas en la descripción del clima de la jurisdicción de la sub cuenca del Río Quinamayó son la precipitación, la temperatura, la evaporación, humedad relativa. (POMCH Río Quinamayó, 2010)

CUADRO 15 Precipitación en mm de la sub cuenca del Río Quinamayó

mes	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Septie.	octubre	noviem	diciem
precipi.	159	163	215	243	176	112	63	63	136	227	268	185

FUENTE: POMCH Río Quinamayó 2010.

Lo que muestra el cuadro de precipitaciones es que la sub zona a lo largo del año está sometida a dos tipos de precipitaciones. Las precipitaciones bajas se presentan en el periodo que va desde el mes de junio a agosto; las precipitaciones altas se presentan en el periodo que va desde el mes septiembre a mayo. La precipitación media es de 2009 mm anual. (POMCH Río Quinamayó, 2010).

En cuanto a la variable temperatura citado por el POMCH del Río Quinamayó 2010, el IDEAM ha encontrado que la temperatura media de la sub cuenca es de 23,5° C para la zona baja, a partir de la cual varía hasta los 12° C hacia la zona más alta.

Para las variables humedad relativa y evaporación el POMCH 2010 cita los reportes del ICA y de la CVC las cuales indican que la humedad relativa oscila entre el 60% y el 70% y la evaporación alta se presenta en el mes de agosto con 120 mm, la evaporación baja se ubica en 93 mm en el mes de junio con una media de 1273 mm al año.

Siguiendo la metodología de Caldas-Long el POMCH 2010 caracteriza la jurisdicción de la sub zona del Río Quinamayó siguiendo la variación de temperatura en cuanto varía la altitud así:

- Clima cálido semihumedo, Csh. Se ubica entre los 0 – 1000 msnm, con una temperatura de 24° C, una precipitación que va desde los 1900 a los 2200 mm año. Se caracteriza por ser un bosque húmedo premontano (bh-Pm). Representa el 12% de la sub zona con un área de 3.551 Ha. Cobija las veredas el Palmar, San Antonio, Lomitas Abajo, Lomitas Arriba, Domingullo, , cabecera de Domingullo, Llanos de

Alegrías, el Tajo, Taminango, Quinamayó, Santa Lucía, el Toro, San Jerónimo, y Chiribico.

- Clima templado húmedo, Th. Es la ladera de la sub cuenca y se encuentra entre los 1.100 – 2.000 msnm, con una temperatura entre los 17,5° C – 24° C, con una precipitación que oscila entre los 1.600 – 2.400 mm anual. Corresponde al bosque muy húmedo premontano (bmh- Pm). Representa al 67% de la sub zona con un área de 19.792 Ha. Las veredas que se ubican en este clima son: el Carmen, Vilachi, Páez, el Cóndor, Canoas, Campo Hermoso, Filadelfia, Alto Paraíso, Emmanuel, Miraflores, Cachimbal, Bella Vista, la Agustina, San José, Mandiva, Bajo Santana, Naranjal, Chontaduro, Nuevo San Antonio, las Vueltas, Alto San Francisco, Bajo San Francisco, Guadualito, la Toma, Santa María, Ardobelas, el Arca, cabecera de Santa Ana, la Vetica, la Rinconada, el Águila, loma del Medio, Santa Rita, Alegrías, y Regadera.
- Clima templado semihúmedo, Tsh. También es ladera entre los 1.100- 2.000 msnm, temperatura que está entre los 17,5°C- 24°C y una precipitación oscilante entre los 1.900 – 2.300 mm al año. Abarca el 18% de la sub cuenca con 5.367 Ha.
- Clima frío húmedo, Fh. Región entre los 2.001- 3.000 msnm, con temperaturas entre los 17,5°C- 12°C y precipitaciones entre los 1.900- 2.200 mm al año- corresponde al bosque muy húmedo montano bajo (bmh- MB). Representa el 2% del área de la sub zona con 629 Ha. Las veredas ubicadas en este clima son Munchique y la Chapa.

Morfometría.

Se trata de caracterizar geomorfológicamente la sub cuenca describiendo su forma y el comportamiento de su drenaje. En este caso del Río Quinamayó, sus características son de ser un río de recorrido corto en forma de abanico, con un cauce principal largo que tiende a concentrar y retener escurrimientos en la margen izquierda aguas arriba, uniformemente distribuido altitudinal mente, con características mixtas de montaña y planicie (pomch Río Quinamayó 2010).

Otras de sus características esta dadas por el factor de forma (0,24), el número de orden (6), 3,22 de densidad de drenaje y pendiente de 26%. En su orden indican la alta probabilidad de concentración de intensas lluvias, red extensa y ramificada con tiempos de concentración bajos, histograma con picos de crecidas pronunciadas, grandes volúmenes de escurrimientos, grandes velocidades de desplazamientos de las aguas con crecientes rápidas pero de corta duración. La pendiente de 26% indica que hay baja probabilidad de presentar corrientes súbitas. (POMCH Río Quinamayó 2010).

3.2.3. El balance hídrico en la sub cuenca del Río Quinamayó.

Dos variables son importantes para establecer las características de la sub cuenca del Río Quinamayó en cuanto al uso y producción del recurso agua. Estas variables son la demanda de agua y la oferta que una vez confrontadas nos tienen que arrojar un resultado en términos de balance en este caso hídrico. Las estimaciones se harán en términos de mm mes. (POMCH Río Quinamayó, 2010).

Para ello se recurre a dividir la sub zona hídrica en dos áreas ya que la densidad poblacional y la actividad económica tiende a diferenciarlas en términos de producción y de consumo del recurso hídrico así: la zona de producción se ubica tomando como límite inferior la cota 1.100 msnm, con un área de 170,578 Ki^m, región caracterizada por un consumo inferior al que presenta la zona de consumo. La zona de consumo se ubica por debajo de la cota 1.100 msnm con un área de 122,82 Km², región de alto impacto antrópico sobre el recurso hídrico por su demanda. (POMCH Río Quinamayó 2010). Teniendo en cuenta lo anterior la demanda puede ser descrita examinando los caudales asignados por la autoridad competente y por lo estimado en el estudio hecho por el POMCH sobre esta cuenca hídrica.

La demanda de agua en la sub cuenca del Río Quinamayó.

Basándose en los registros sobre concesiones de agua para los distintos usos del recurso agua de esta sub cuenca, reportados por el seccional norte de la CRC (TUA versión 50 27/8/2018), que en ejercicio de su autoridad han otorgado a sus distintos usuarios (180), el caudal asignado total es de 1.903,518 l/s, distribuidos por usos y fuentes así:

CUADRO 16 Caudal asignado por usos y fuentes. En litros por segundo

fuentes	agrícola	domestico	agropecuario	industrial	recreativo	piscícola	total	%
Japio	223,5	13,7	18,99	34	50	0,2	340,39	17,88
Quinamayó	520,5	28,908	32,25	6,3	8	0,15	596,108	31,32
Quilichao	23,5	121,5	24,02	3	-	-	172,02	9,04
Agua Clara	132	-	2,2	-	-	-	134,2	7,05
Mandiva	1	136	1,7	11	-	1	150,7	7,92
La Quebrad	443,7	20	4,3	-	-	22,1	490,1	25,75
Páez	-	20	-	-	-	-	20	1,05
total	1.344,2	340,108	83,46	54,3	58	23,45	1.903,518	100
%	70,62	17,87	4,38	2,85	3,05	1,2	100	

FUENTE: TUA versión 50 CRC 27/8/2018.

CUADRO 17 Usos por fuentes y fuentes por uso en porcentajes

fuentes	agrícola		domestico		agropecuario		industrial		recreativo		piscícola	
	U x f	F x u	U x f	F x u	U x f	F x u	u x f	f x u	U x f	F x u	U x f	F x u
Japio	16,63	65,66	4,03	4,02	22,75	5,58	62,62	9,99	86,21	14,69	0,85	-
Quinamayó	38,72	87,32	8,5	4,85	28,64	5,41	11,6	1,06	13,79	1,34	0,639	-
Quilichao	1,75	13,66	35,72	70,63	28,78	13,96	5,52	1,74	-	-	-	-
Agua Clara	9,82	98,36	-	-	2,64	1,64	-	-	-	-	-	-
Mandiva	-	0,66	39,99	90,25	2,04	1,13	20,26	7,3	-	-	9,26	0,66
La Quebrada	33,01	90,53	5,88	4,08	5,15	0,88	-	-	-	-	94,24	4,51
Páez	-	-	5,88	100	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: TUA versión 50 CRC 27/8/2018.

Comparando estos datos con los aportados por el POMCH del Río Quinamayó 2010 lo primero que se observa es que el total de asignación se ha incrementado desde esa fecha hasta el reporte del TUA que se usa para este trabajo. 1.411,54 l/s en el 2010 y en la fecha actual 1.903,518, con una diferencia de 491,978 que equivalen al 34,85% de incremento en 8 años. Esto es una señal de que la presión sobre el recurso hídrico se hace mayor en el tiempo.

El uso con mayor asignación es el agrícola con un volumen de 1.344, 2 l/s con un porcentaje del 70,62%, sigue en orden de importancia el uso doméstico del agua con 340,108 l/s con un porcentaje de 17,87. Una segunda observación tiene que ver con la fuente de la cual hay mayor asignación, esta fuente es el Río Quinamayó con 596,108 l/s con un porcentaje de 31,32%, seguido del Río la Quebrada con 490,1 l/s con un porcentaje del 25,75%. Una fuente que tiene una asignación grande es la del Río Japio con 340,39 l/s con un porcentaje del 17,88. Lo que nos dicen estos datos es que estos tres ríos son los que mayor presión tiene para sus diferentes usos entre ellos el más importante el agrícola seguido del uso doméstico.

Si sumamos la asignación dada al Río Quinamayó con la dada al Río la Quebrada, dado que este último es tributario del primero, también observamos una variación con respecto al reporte del POMCH 2010, dado que en el 2010 lo asignado para esta fuente era de 824,6. Implica esto que la presión sigue ejerciéndose sobre la cuenca principal que es el Río Quinamayó. Pueden observarse otros cambios en el tiempo, por ejemplo, el Río Mandiva en el reporte del POMCH 2010 su uso se asignaba estrictamente a la industria, hoy su especialización es el uso doméstico. Lo que quiere decir es que el crecimiento de la población y sus necesidades traen cambios sustanciales en la magnitud y en la tipología de uso del recurso hídrico.

Ahora bien, para establecer la demanda total del agua proyectada en términos de los flujos mm por mes, se establecen las proyecciones por usos, teniendo como un todo la sub zona del Río Quinamayó. Estas proyecciones son las que resultan del trabajo de diagnóstico del POMCH 2010 del Río Quinamayó.

Uso doméstico. Según el documento Pomch 2010, su cálculo parte de considerar determinantes como el crecimiento poblacional, la cultura, el nivel socio económico, eficiencias en la prestación del servicio, y la disponibilidad de redes de distribución. Con base en estos determinantes su cálculo se basa en fijar una dotación básica según metodología Ras 2000. Se ajusta esta dotación, según esta metodología para el municipio de Santander de Quilichao así, por pérdidas un 20%, por otros usos otro 20% y por temperatura un 15% para el sector urbano de la sub cuenca, el sector rural se exceptúa del

ajuste por temperatura. Para el caso del Municipio de Caloto, el ajuste de su dotación inicial es de 25% por pérdidas técnicas, 20% por otros usos, y otro 20% por temperatura. Por otro lado en este cálculo se debe tener en cuenta que los dos municipios no tienen la misma cobertura en la cuenca ya que Caloto tiene el 6,06% de la cuenca, y Santander de Quilichao tiene el 93,4% de la cuenca. Las estimaciones de esta demanda para uso doméstico quedan así:

CUADRO 18 Proyecciones población y demanda de agua Santander de Quilichao.

AÑO	URBANO		RURAL		TOTAL	
	POBLACIÓN	DEMANDA	POBLACIÓN	DEMANDA	POBLACIÓN	DEMANDA
		Litros/segundo		Litros/segundo		Litros/segundo
2010	47.120	125,4	43.232	100,1	90.352	225,5
2015	54.400	144,8	46.245	107,1	100.645	251,9
2020	62.909	167,5	49.497	114,6	112.406	282,1
2025	72.937	194,2	53.016	122,7	125.953	316,9
2030	84.879	225,9	56.832	131,5	141.711	357,4
2035	99.307	264,3	60.979	141,15	160.286	405,5
2040	117.107	311,7	65.502	151,6	182.609	463,3

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó

CUADRO 19 Proyecciones población y demanda de agua municipio Caloto.

AÑO	URBANO		RURAL		TOTAL	
	POBLACIÓN	DEMANDA	POBLACIÓN	DEMANDA	POBLACIÓN	DEMANDA
		Litros/segundo		Litros/segundo		Litros/segundo
2010	4.677	11,6	36.087	89,8	40.764	101,4
2015	5.196	12,9	39.190	97,5	44.386	110,4
2020	5.774	14,4	42.568	105,9	48.342	120,3
2025	6.420	15,9	46.250	115,1	52.670	131
2030	7.143	17,8	50.269	125,1	57.412	142,9
2035	7.957	19,8	54.663	136	62.620	155,8
2040	8.875	22,1	59.477	148	68.352	170,1

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

CUADRO 20 Demanda de agua total sub cuenca Río Quinamayó

AÑO			
	URBANO	RURAL	TOTAL
2010	137	189,9	326,9
2015	157,7	204,6	362,3
2020	181,9	220,5	402,4
2025	210,1	237,8	447,9
2030	243,7	256,6	500,3
2035	284,1	277,15	561,25
2040	333,8	299,6	633,4

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

La tasa de crecimiento entre el rango 2010 y el 2015 es de 10,83%, lo que en términos de año es de 2,166, por lo que la demanda por agua en la sub zona hacia el año 2018 puede situarse alrededor de 385,84 l/s que en términos de mm son 3,86 mm mes.

Uso agrícola. La demanda para este uso se calcula según lo estipulado en la resolución 865/2004 IDEAM. De acuerdo a esta normativa el cálculo se establece mediante la

ecuación $DUA = P - ETP * Kc * A$, siendo P= precipitación, ETP= evo transpiración potencial, Kc=coeficiente de cultivo, y A=área. El uso de esta ecuación requiere también considerar la sub cuenca como dos zonas: la zona de producción y la zona de consumo. Estimada la ecuación el cálculo de la demanda de agua para la jurisdicción de la sub zona del Río Quinamayó se puede presentar así:

CUADRO 21 Demanda de agua para uso agrícola sub zona Río Quinamayó. En mm/mes

mes	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Sept.	Octub.	Novi.	Dici.
z. pro.	84	95	138	164	106	41	-17	-23	58	157	198	117
z. con.	80	90	137	191	117	60	-5	-12	61	158	211	111
t. a.	87	98	143	180	115	53	-7	-13	65	162	208	119

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

Según el POMCH del Río Quinamayó, (2010), el uso para riego de grandes plantaciones de caña azucarera estaría explicando la importancia del uso agrícola, seguido del cultivo de café. En efecto al interior de la jurisdicción de la cuenca se contabilizan 2.943,35 hectáreas dedicadas a este cultivo, y 1.675 hectáreas dedicadas al cultivo del café. Ambos monocultivos que rivalizan por el uso del agua, también compiten con los cultivos de arroz con 587, 2 hectáreas, y con el cultivo de la piña con 472,97 hectáreas.

Uso pecuario. La estimación de la demanda se establece a partir de considerar el volumen de producción de animales de importancia comercial, y el consumo de agua promedio del tipo de animal. Los más importantes para el comercio son bovinos, porcinos, ovinos, caprinos, equinos y aves.

En el caso de los bovinos FEDEGAN (2007) estima el consumo de agua per cápita diario y a partir de allí estima la demanda por l/s, teniendo en cuenta los porcentajes de los dos municipios en la sub zona así:

CUADRO 22 Demanda para bovinos sub zona Río Quinamayó.

	terneros	hembras			Total hembras	machos			Total machos	total
edad	< 1 año	1-2 años	2-3 años	>3años		1-2 años	2-3 años	>3 años		
peso	<130	131-270	271-370	>371		131-270	271-370	>371		
Consu. Perc. l/d	55,03	55,03	55,03	95,47	205,53	55,03	55,03	93,73	203,79	464,35
Consu. l/s	0,61	0,40	0,53	1,79	7,28	0,36	0,21	0,11	2,34	26,91

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

La demanda por agua de otro espécimen animal importante en el comercio como es el porcino tiene su expresión en la estimación de la secretaria de agricultura del Cauca. De igual forma se ajusta a la importancia de cada municipio en la cuenca hídrica.

CUADRO 23 Demanda de agua para uso porcino, cuenca Río Quinamayó.

	maduro	repos	lechón	levante	ceba	repor	total
peso	>100	>100	7-20	27-60	60-90	>100	
Consumo per cápita l/d	5,1	5,1	1,02	3,22	5,1	5,1	24,78
Consumo total l/s	0,03	0,03	0,02	0,03	0,06	0,01	1,06

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó

La secretaria de agricultura departamental de igual forma estima la demanda de agua para otras especies comerciales así:

CUADRO 24 Demanda de agua otras especies. Sub cuenca Río Quinamayó.

	ovinos	búfalos	caprinos	equinos	aves	total
Consumo per cápita l/d	9,4	70	35	70	0,26	
Consumo total l/s	0,0059	0,0446	0,0616	1,1983	0,9661	2,276

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

El total de la estimación de la demanda de agua para uso pecuario se recoge en la siguiente matriz, por suma de las expresiones anteriores.

CUADRO 25 Demanda de agua para uso pecuario en subzona Río Quinamayó

	bovino	porcino	ovinos	búfalos	caprinos	equinos	aves	total
Consumo l/s	26,91	1,06	0,01	0,04	0,06	1,2	0,97	30,24

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

Suponiendo unas tasas de crecimiento del 4% las proyecciones de este cálculo son:

CUADRO 26 Proyección de la demanda de agua uso pecuario sub zona Río Quinamayó.

año	Demanda l/s	año	Demanda l/s
2007	30,24	2014	39,80
2008	31,45	2015	41,39
2009	32,71	2016	43,04
2010	34,02	2017	44,77
2011	35,38	2018	46,56
2012	36,79	2019	48,42
2013	38,27	2020	50,36

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

Uso industrial. En cuanto al uso industrial la CRC en su estudio “evaluación de la oferta y demanda de agua de las sub cuencas de los ríos Japio y Quilichao zona norte del Dpto. del Cauca” aporta unas estimaciones que se deben ajustar, digamos por el factor usado en el caso de los bienes agropecuarios así: (425,04)

CUADRO 27 Demanda por uso industrial. Sub zona Río Quinamayó. En mm/mes

enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Septi.	octubre	Novie.	dicie	anual
23,7	20,7	23,7	22,4	23,7	22,4	23,7	23,7	22,4	22,7	22,4	23,7	276,1

Fuente: POMCH 2010 Río Quinamayó.

La demanda total de agua para la sub zona del Río Quinamayó se obtiene por la suma de todas las expresiones mensuales de ella para todos los usos así:

CUADRO 28 Demanda total de agua para todos los usos. Sub zona Río Quinamayó en mm/mes.

uso	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Sept.	octubre	Nov.	Dici.
Domest.	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98	3,98
agrícola	-	-	-	-	-	-	-13,7	-37,4	-	-	-	-
pecuaria	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43
industrial	33,7	29,46	33,7	31,9	33,7	31,9	33,7	33,7	31,9	32,31	31,9	33,7
total	38,11	33,87	38,11	36,31	38,11	36,31	57,61	91,34	36,31	36,72	36,31	38,11

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

La oferta hídrica en la sub zona del Río Quinamayó. En cuanto a la oferta superficial de agua, las entidades que se suponen tienen el control de su disposición no tienen tampoco un medio de su medición directa. Esta es la razón para que cuando se trata de estimar la oferta hídrica de la sub cuenca tengan que usar un medio indirecto mediante un factor de transposición (ft) obtenido mediante el producto de factores de comparación de áreas por factores de comparación de precipitaciones. Su fórmula es como sigue:

Ft = FA*FP siendo aquí ft = factor de transposición, FA = factor de áreas, FP = factor de precipitación.

FA = área zona de estudio/ área zona vecina de comparación

FP = precipitación zona de estudio/ precipitación zona vecina de comparación.

Este instrumento exige que la zona con la que se compara tenga características hidrológicas similares a la zona de estudio. En este caso se compara el caudal del Río Quinamayó con el del Río Palo. Hechas las estimaciones se encontró que la oferta hídrica del Río Quinamayó es como sigue:

CUADRO 29 Oferta hídrica del Río Quinamayó. En mm/mes.

mes	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Sept.	octubre	Nov.	Dici.
oferta	38,8	36,2	35,2	40,4	41,5	32	27,4	16,4	13,6	25,8	25,5	43,3

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

Estimada la demanda de agua para sus usos, y estimada la oferta, tal como se expresa en el cuadro anterior, el balance hídrico se obtiene mediante la comparación de estas dos variables así:

CUADRO 30 Balance hídrico sub zona Río Quinamayó. En mm/mes

mes	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Sept.	octubre	Nov.	Dic.
demanda	38,11	33,87	38,11	36,31	38,11	36,31	57,61	91,34	36,31	36,72	36,31	38,11
oferta	38,8	36,2	35,2	40,4	41,5	32,0	27,4	16,4	13,6	25,8	45,1	43,3
balance	0,69	2,33	-2,91	4,09	3,39	-4,31	-30,21	-74,94	-22,71	-10,92	8,79	5,19

Fuente: pomch 2010 Río Quinamayó.

Como se puede observar en los datos del balance hídrico, los meses más críticos son julio y agosto. No es buen aliciente para esta zona hídrica contar con estos datos, si tiene en cuenta la presión por un mayor crecimiento de la población hacia el futuro, lo que implica que para superar estas dificultades requiere grandes inversiones para surtir esta demanda de fuentes alternativas con mayores caudales como el Río Cauca. Una visión evaluativa también nos la puede suministrar el índice de escasez que surge de la relación porcentual entre demanda y oferta disponible. Esta última variable recoge el hecho de que no todo el caudal está disponible pues hay que considerar reducciones por calidad y por caudal ecológico, ambos reglamentados por la resolución 865 del 2004 y estimados cada uno en el 25%.

CUADRO 31 Índice de escasez sub zona Río Quinamayó.

mes	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	Sep.	octubre	Nov.	Dic.
demanda	38,11	33,87	38,11	36,31	38,11	36,31	57,61	91,34	36,31	36,72	36,31	38,11
oferta	19,4	18,1	17,6	20,2	20,7	16,0	13,7	8,2	6,8	12,9	22,6	21,7
Índice %	196	187	217	180	184	227	421	1114	534	285	161	176

FUENTE: POMCH 2010 Río Quinamayó.

El índice de escasez como se puede observar presenta una apreciación más crítica de la situación de la sub zona al presentar en porcentajes los déficits de agua ajustados según la resolución 865 del 2004. La situación ha variado profundamente desde la fecha en que se elaboró el diagnóstico POMCH 2010, hasta su actualización a la fecha del año 2018. Crecimiento de la población y con ello crecimiento de las necesidades, de la actividad económica, que genera una mayor demanda de agua y una mayor presión sobre la oferta de las fuentes. De hecho esta mayor presión ante tal escasez es generadora de conflictos por el agua.

3.2.4. La calidad del agua.

La calidad del agua es otro de los componentes de la descripción de una jurisdicción hídrica. De hecho es fuente de conflictos en virtud de que su deterioro implica la negación de su uso para otros intereses contrapuestos, afectando su oferta en condiciones óptimas para el consumo.

La calidad se puede determinar desde dos ángulos, el físico-químico, y el bacteriológico. El primero determina la calidad a partir del contenido de oxígeno (OD), de la demanda bioquímica de oxígeno (DBO₅), y de la demanda química de oxígeno (DQO). Entonces si OD > 5 mg/l no hay afectación; si DBO₅ < 2mg/l hay poca contaminación, si DBO₅ > 10mg/l hay alta contaminación; si DQO < 20mg/l hay poca contaminación, si DQO > 30mg/l hay alta contaminación.

De esta forma, confrontados los datos del POMCH Río Quinamayó se encontró que el Río Mandiva, micro cuenca de la unidad hídrica Quinamayó, presenta hacia la desembocadura altos valores de DBO₅ (4.7mg/l) y de DQO (31mg/l) y el OD se acerca a su límite permisible. El río Páez tiene mejores indicadores de tal forma que su OD está por encima de 7mg/l, el DBO₅ se mantiene en 1mg/l, y el DQO se encuentra en 8mg/l el Río Quinamayó tiene un similar comportamiento al del Río Mandiva que se contamina hacia su desembocadura, así; OD=5.5mg/l, DBO₅= 2,1mg/l, y DQO=8mg/l, este último indicador de mejor comportamiento.

En cuanto al aspecto bacteriológico, la calidad del agua se puede determinar por la presencia de coliformes. Dos indicadores aquí son de uso: coliformes fecales y coliformes totales. El primero mide la contaminación fecal reciente y la segunda mide la potencial presencia de protozoos patógenos, quistes, virus. A medida que los datos suben la situación empeora de rango en rango así: 0, 1-10; 11-100; 101-1000; >1000. En materia de estos indicadores, los datos son mayores a 2000 lo indica un alto riesgo

Hay otro indicador de uso que combina indicadores físico-químicos con bacteriológicos. Se refiere al ICA que usa rangos comprendidos entre 100 y 1, de tal forma que la situación empeora si el indicador es menor así: 91-100; 71-90; 51-70; 26-50; 1-25. En la sub zona se

encuentra que el río Mandiva, Páez, Quinamayó, y Quilichao se mueven en un rango de 39,32-62,12, por lo que hay una situación regular. Los ríos Agua Clara, Japio, y algunos puntos de Mandiva y Quinamayó se mueven en un rango de 26-50 por lo que la situación es mala.

Otra forma de mirar calidad tiene que ver con los vertimientos. Según el POMCH 2010 existen vertimientos por rallanderías (6), cocheras (4), trapiches (7), avícolas (5), estaciones de servicios (6), relleno sanitario, matadero municipal y aguas negras. Lo más preocupante en este sentido son los vertimientos de rallanderías y las aguas negras del alcantarillado municipal, los primeros sobre el río Mandiva, y el segundo sobre el Río Quilichao.

3.2.5. La PNRH en la sub zona del Río Quinamayó.

Para completar el examen sobre el escenario conflictivo en la gestión del agua en la jurisdicción del Río Quinamayó, es necesario describir el estado de la actuación de las instituciones públicas con competencias en la administración del recurso hídrico en la jurisdicción del Río Quinamayó, así como también la de las instituciones privadas y de la sociedad en su conjunto como un deber moral y ético, de complementar la actuación del Estado.

En este apartado, primero se identifican los actores y sus intereses mediante el uso de revisión documental y el resultado de entrevistas a actores que están reglamentados en la resolución 509 del 2012 del MADS. En un segundo lugar se intenta un balance de la acción de las autoridades competentes, comenzando por la CRC y después el de la administración municipal.

Los actores y sus intereses.

La identificación de los actores que gestionan el recurso agua para sus diferentes usos, facilita la identificación de los intereses que motivan el tipo de gestión. Es necesario entender la articulación entre instituciones públicas y la sociedad, necesaria en el fortalecimiento institucional y de gobernabilidad, objetivos de la política pública de aguas.

Un primer intento en el sentido de identificar a actores e intereses en juego se emprendió en el estudio de la primera fase del proceso de ordenamiento y de manejo de la sub cuenca del Río Quinamayó (POMCH 2010 Río Quinamayó), en la fase de “Aprestamiento”, la primera de todas las seis fases en que se divide todo el proceso de planeación del recurso hídrico, según las directrices contenidas en el decreto 1729/2002 del IDEAM. Después de este intento ningún otro ejercicio se ha emprendido con fines de actualizar esta información por parte de la autoridad competente.

Con base a información proveniente de las dependencias municipales el estudio recogió información sobre juntas de acción comunal, juntas administradoras de acueductos veredales, líderes comunitarios, instituciones educativas, asociaciones, grupos productivos, gremios, cabildos indígenas, ONGS ambientales, iglesias y otras organizaciones.

El estudio considero dividir estos actores así identificados en dos grupos los que a su vez dividieron en sub grupos: el primer conjunto es el referido a los actores comunitarios o de base, entre los que se encuentran las juntas de acción comunal, las juntas administradoras de acueductos, grupos de mujeres, asociaciones de productores, grupos ambientales, organizaciones indígenas, organizaciones afro descendientes y gremios.

Los intereses que mueven a gran parte de las organizaciones sociales consultadas son diversos y dependen de su propia naturaleza para las cuales fueron creadas, muchas de ellas con personería jurídica. Las juntas de acción comunal consultadas por este estudio manifestaron su disposición por el bienestar y progreso de sus comunidades y por ello un énfasis especial sobre la dotación de agua, las juntas administradoras de acueductos el interés por suministrar con suficiencia y calidad el agua a sus comunidades. Avicultores, Piñeros, piscicultores, ralladeros manifestaron su interés por el agua como un insumo muy necesario para sus actividades, las comunidades indígenas ven el agua no como un recurso sino un elemento natural para sus planes de vida, las comunidades negras manifiestan su interés en el agua como un recurso importante para la administración de sus territorios. (POMCH, 2010; 28-34).

Con respecto a los gremios económicos el estudio (POMCH 2010) detecto 17 empresas establecidas en la sub cuenca del Río Quinamayó con gran demanda por el agua necesaria para el ejercicio de sus funciones productivas: Metecno Colombia S.A., Drypers, Gas Páez, Tubopack, Industria Agro-Mecánica del Cauca, Desinfectantes Patojito, Ladrillera Meléndez, Coenplas, Emprefuturo, Afaupro, Asoproes, Asounion, Porcicultores independientes, Asociación de Ganaderos Norte del Cauca, ASOPANELA, Asociación de Piñeros Santander de Quilichao, Productores Piscícolas.

Cuando se observa esta identificación, se encuentra que se pasa por alto a los caficultores agremiados en la Federación de Cafeteros que son unos actores importantes, así como también la industria azucarera y los arroceros que derivan aguas para sus cultivos. Con respecto a ONGS ambientales las entrevistas aplicadas por este estudio de grado no detecto ninguna, razón por la cual el POMCH 2010 no podía considerarlas.

Con respecto al segundo conjunto de actores, los actores institucionales, estos están recogidos en aquellos con competencia ambiental tales como la Corporación Autónoma del Cauca, las entidades territoriales departamento y municipios (Santander de Quilichao, Caloto), las entidades territoriales especiales (territorios indígenas de Munchique –los Tigres, Canoas, Guadualito, la Concepción, Huellas), las corporaciones legislativas

(concejos municipales), instituciones educativas (SENA, universidades (Cauca, Valle, Comfacaucá, UNAD), EMQUILICHAO, Fundación Pro Cuenca del Río Quilichao. (POMCH 2010).

Hay que considerar que el Ministerio del Medio Ambiente mediante el Decreto 1640 del año 2012, y mediante la resolución 0509 del año 2013 reglamentaron la participación de la sociedad civil en la gestión del agua mediante la creación de un mecanismo que se conoce como los consejos de cuencas. Esta reglamentación comienza por clasificar en 11 tipos distintos a los actores presentes en la gestión del agua así comunidades indígenas, comunidades negras, organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, empresas proveedoras del servicio de agua, ONGS ambientales presentes en la zona, administraciones departamentales y municipales, instituciones de educación superior, asociación de productores y una cota abierta en consideración de la autoridad ambiental regional.

El proceso de planeación en la sub cuenca del Río Quinamayó.

La ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente como órgano público, rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y se le encarga el impulso de la relación armónica entre hombre y naturaleza. También se le encarga la definición de las políticas y regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente de la nación para asegurar el desarrollo sostenible.

Además, se le encarga la coordinación del SINA, Sistema Nacional Ambiental, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones, que permiten la puesta en marcha los principios generales ambientales contenidos en esta ley. Jerárquicamente el SINA está estructurado en primer lugar por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, los Distritos o Municipios.

En su artículo 33, esta ley da creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales, órganos de autoridad ambiental en sus respectivas jurisdicciones, y componentes del SINA, no antes de definir su naturaleza, los órganos de dirección y sus funciones. Esta ley y específicamente los artículos 23, 24, 25, 26, 28, y 31 dan el marco de legitimidad para la actuación delegada como autoridad ambiental en la jurisdicción, que también este artículo 33 le delimita, y es precisamente este artículo el origen de la actuación legal de la Corporación Autónoma del Cauca, en materia ambiental, como autoridad, y como ejecutora de la política nacional ambiental que surja de la actuación del Ministerio del Medio Ambiente.

Y es en este marco de legitimidad que la CRC, en ejercicio de sus funciones y obligaciones delegadas viene ejecutando las directrices, planes y programas nacionales en materia de protección del recurso hídrico. Su actuación ha estado sujeta al cumplimiento de un marco jurídico bien extenso que versa sobre muchos de los tópicos hídricos, y bien dinámico en su concepción pues cada vez surgen nuevas normas en materia de la gestión del agua.

En el caso de la sub zona del Río Quinamayó, el ejercicio de planeación del recurso hídrico comenzó a ejecutarlo el Ministerio alrededor del año 2008, antes de que en el escenario político emergiera la Política Nacional Hídrica, con nuevas iniciativas, directrices y normas. Se suponía que el surgimiento de esta política permitiría la coordinación de la tan dispersa normatividad anterior.

La primera actuación en esta jurisdicción se desarrolló en el marco de la ejecución del convenio 0811 del 2008 entre la CRC, la administración municipal, la empresa municipal de servicios públicos EMQUILICHAO, y la Fundación Pro Cuenca Río Quilichao. El objetivo de este convenio consistía en darle desarrollo a las primeras fases del proceso de ordenación y planeación de la sub cuenca del Río Quinamayó.

En esta actuación, se sujetó a ese amplio y nutrido marco jurídico. De este marco jurídico para efectos del presente trabajo vale destacar, fuera de la ley 99 de 1993, el decreto 1729 del 2002 que adopta la metodología del IDEAM para la elaboración de los pomchs, la ley 134 de 1994 sobre los mecanismos de participación ciudadana, la ley 70 de 1993 sobre comunidades negras, el decreto 1865 del 94 sobre la armonización de la planificación departamental y municipal con los pomchs y la ley 152 de 1994, la ley orgánica del plan de desarrollo.

En el caso del decreto 1729 del 2002, esta contempla que los planes de ordenación de cuencas hidrográficas se deben ajustar a seis fases. Estas fases son Aprestamiento, Diagnostico, Prospectiva y Zonificación, Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación. Cada una de estas fases tiene unos requisitos que están contemplados en esta norma.

En el desarrollo del convenio entonces se abordaron inicialmente dos fases o etapas del proceso de planeación. Según el documento informe (POMCH 2010 Río Quinamayó) presentado a adopción a la CRC, la primera fase aborda los temas contenidos en esta fase según el decreto 1729 del 2002, que culmina con la conformación del pre-consejo de cuencas, instrumento de participación que se guía por la ley 134 de 1994, con excepción de que en el informe no se encuentra nada referido a la pre consulta a las comunidades étnicas, paso obligado por que el Estado Colombiano mediante ley 21 de 1991 adopta el convenio 169 de 1989 de OIT, y porque en el mismo sentido promulga la ley 70 de 1993 que cobija a las comunidades negras. De hecho, **como lo pudo comprobar esta investigación**, las

primeras comunidades étnicas organizadas en no aceptar la convocatoria a conformar el consejo de cuencas son las comunidades indígenas que exigen el cumplimiento del llamado a la consulta previa (POMCH Río Quinamayó 2010), exigencia que posteriormente los consejos comunitarios manifiestan a la autoridad ambiental en cumplimiento de la ley 70 del 1993. Hasta la fecha, conformado este pre-consejo de cuencas con los actores que aceptaron su participación, no es operativo.

La siguiente fase contenida en el mismo informe, el diagnóstico se cumple según lo exigido por el decreto 1729 del 2002, y culmina con el establecimiento de la metodología para la siguiente fase que es la aprestamiento y zonificación, no sin antes hacer un diagnóstico sobre el estado de la cuenca en términos de demanda y oferta hídrica, clima, usos, usos del suelo, morfometría, aspectos sociales, económicos y culturales.

El documento POMCH 2014 contiene el informe que da cuenta de otras dos fases del proceso de ordenamiento. Estas fases son la fase de prospectiva y zonificación, por un lado, y la fase de formulación por otro lado. Con respecto a la fase de prospectiva y de zonificación, según el decreto 1729 del 2002 y el decreto 1640 del 2012 tienden a presentar los escenarios futuros del uso coordinado de los suelos, agua, flora, fauna, para un horizonte de 10 años como mínimo. El documento informa sobre el cumplimiento de esta exigencia en un volumen de 55 páginas en la contiene la evaluación de tierras, la zonificación socio-ambiental con las condiciones de amenazas y vulnerabilidades.

La fase de formulación según el decreto 1640 del 2012 debe contener el componente programático, las medidas de administración de los recursos naturales renovables y el componente de gestión de riesgos, además de desarrollar la consulta previa como mecanismo de participación de las comunidades étnicas de las que habla la ley 21 de 1991 y la ley 70 de 1993, y como aplicación de la ley 134 de 1994 y la ley 1757 del 2015 o estatuto de la participación democrática en Colombia. El componente programático se estructura de objetivos, estrategias, programas, proyectos, actividades, metas, indicadores, cronogramas, fuentes de financiación, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación, y los responsables.

Las medidas de administración deben partir de identificar los recursos naturales objeto de implementación de instrumentos de planificación, tales como bosques, ecosistemas, especies, etc. El componente de gestión del riesgo debe priorizar y programar acciones para conocimiento y reducción del riesgo y recuperación ambiental.

El trabajo investigativo encontró que el documento POMCH 2014, en cuanto a la fase de formulación de elementos del componente programático (programas, proyectos, metas, indicadores, fuentes de financiación, responsables de ejecución, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación) dejó sin reseñar objetivos, estrategias, cronogramas. También el documento deja ver la ausencia de medidas de administración de los recursos naturales

renovables, no los identifica. De manera igual se nota la ausencia del componente de gestión del riesgo, además de no desarrollar la consulta previa a la que alude el decreto 1640 del 2012. Otro de los elementos contenidos en este informe, la conformación del consejo de cuencas es algo que llama la atención en cuanto esta etapa ya debía de ser superada en la fase de aprestamiento, que incluso no supera su naturaleza de pre consejo en cuanto se esperaba la aprobación del decreto que le reglamentaba.

Por otro lado, de acuerdo con el decreto 1640 del MADS en su artículo 27 y 37 los informes sobre el desarrollo de estas fases de ordenación deben ser aprobados y adoptados por la autoridad competente, en este caso la CRC, mediante resolución, con fines de comenzar a ejecutar el POMCH así adoptado. Para ello debe cumplirse con un procedimiento que comienza con la convocatoria a personas individuales o jurídicas interesadas a que presenten sus visiones sobre el proceso. La convocatoria se hace en los 15 días hábiles después de presentársele a la CRC los documentos informes. El plazo para la recepción de los aportes ciudadanos es de 20 días hábiles. Una vez se termine este plazo, la autoridad competente revisara estos informes en los dos meses siguientes, y procederá mediante acto administrativo a su aprobación. Hasta la fecha no se ha emitido acto administrativo alguno con fines de aprobación o de desaprobación de los informes y el proceso no ha continuado con la siguiente fase que es su ejecución.

La ley 99 de 1993 que desarrolla los mandatos en materia ambiental contenidos en la Constitución Nacional, igual que delega competencias en las Corporaciones Regionales Autónomas, también delega competencias en las entidades territoriales departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales especiales. Así está contenido en el parágrafo del artículo 4 cuando jerarquiza el Sistema Nacional Ambiental SINA, en el título IX sobre “las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental”, especialmente los artículos 63 que plantea los principios normativos de estas competencias, los artículos 64, 65 y 67 que contienen las funciones en materia ambiental de los Departamentos, Distritos, Municipios, y las Entidades Territoriales Especiales. Estas competencias son de obligatorio cumplimiento y deben estar contenidas en la formulación de los planes de desarrollo territorial de que habla la ley 152 de 1994.

La investigación halló que en cumplimiento de estos mandatos constitucionales, la administración municipal en sus distintos gobiernos ha venido desarrollando programas y proyectos a través de su concepción y adopción en sus planes de desarrollo. Así en el gobierno del alcalde Luis Carlos Bonilla se culmina una etapa en el cumplimiento del artículo 111 de la ley 99. Con las destinaciones presupuestales de que habla esta norma se adquirieron 836,25 ha en la parte alta de la sub cuenca del Río Quinamayó y en coordinación con la CRC, mediante acuerdo # 17 del 2006 se crea la reserva natural municipal. También se ordena en este acuerdo la creación de una entidad de carácter mixto que, junto con la empresa de servicios públicos, EMQUILICHAO, administraran esta

reserva natural. Este mismo acuerdo le crea funciones en materia ambiental a esta entidad cuya razón social es la Fundación Pro Cuenca del Río Quilichao.

Posteriormente, hacia el año 2008 la administración municipal representada por el gobierno local, Emquilichao, y la Fundación Pro Cuenca del Río Quilichao firman el convenio 0811 del 2008 con la CRC para adelantar el proceso de ordenamiento de la sub zona del Río Quinamayó. Los dos últimos gobiernos municipales han manifestado su compromiso a través de la concepción de sus planes de desarrollo así el gobierno de Luis Eduardo Grijalva en el eje 4 Desarrollo Económico, Competitivo y Ambiental desarrolla proyectos en el programa medio ambiente entre los más importantes el inicio de la construcción de la PTAR con fines descontaminar el Río Quilichao por vertimientos de aguas negras, la compra de 50 hectáreas con fines de protección hídrica y la implementación del programa de uso eficiente y de ahorro de agua. El gobierno de Álvaro Mendoza 2016- 2019 desarrolla programas contemplados en el eje Municipio Ambientalmente Sostenible muy ligados a la educación ambiental, la adquisición de tierras con fines de protección hídrica y la reforestación de la cuenca del Río Quilichao.

También desde el fortalecimiento institucional, los diferentes gobiernos se han dados pasos con fines de fortalecer la gestión del agua. Se creó en el año 2006 la Fundación Pro Cuenca del Río Quilichao, en apoyo a la gestión iniciada por EMQUILICHAO para administrar la reserva natural municipal, cuenta también con la gestión de la Secretaria de Fomento Económico Ambiental, y recientemente al interior de la oficina de planeación municipal se crea la Unidad Municipal de Agua y Saneamiento Rural, una estructura que busca coordinar institucionalmente la gestión del agua en la jurisdicción de la sub cuenca del Río Quinamayó.

Desde luego que estos hallazgos nos demuestran el compromiso de las administraciones con la gestión del agua y el cumplimiento del mandato delegado. Esto en si es un saldo positivo pero en consideración de las instituciones locales aún hace falta más intervención. De las dos entrevistas a la administración municipal y a EMQUILICHAO, que fueron respondidas por escrito, se deja constatar que si bien han intervenido en la gestión del agua, esta intervención es insuficiente. Uno de los problemas que señalan estas entrevistas es el apoyo coordinado de la nación y del gobierno departamental, se necesitan acompañamientos en recursos, asistencia técnica, personal con calificación en estos temas hídricos. (Participante 7. 26/07/2018;), (Participante 8. 27/07/2018;).

Otro de los temas problemáticos que ambas entrevistas plantean y acentúan su énfasis es el acompañamiento de la sociedad y del sector privado. Por ejemplo en repuesta a la pregunta 6 que indaga sobre la amenaza que representa la débil participación social sobre la gestión hídrica, el gerente de EMQUILICHAO responde: *“se considera que la participación social es un elemento clave, para la gestión hídrica, principalmente en la*

administración, e implementación de estrategias orientadas a la sostenibilidad del recurso”. (Participante 7. 26/07/2018;).

A la misma pregunta el participante 8, en representación de señor alcalde Municipal responde: *“la débil participación social en la gestión ambiental regional es una realidad,..... ese factor no ha permitido avanzar los procesos de ordenamiento”* (Participante 8. 27/07/2018;).

Esto quiere decir que hay necesidad de crear y poner en funcionamiento un instrumento que permita vincular a la sociedad en el diseño y ejecución de los planes de ordenamiento. Este mecanismo de participación social debe integrar a las instituciones públicas y privadas con las expresiones organizativas de la sociedad, en especial con las comunidades étnicas. Esa es la apuesta de la actual administración municipal de Santander de Quilichao quien agrega: *“consideramos que la estructuración de mesas de trabajo alrededor de la problemática de la sub cuenca puede ser un primer paso, la implementación de esquemas de acuerdos recíprocos por el agua puede marcar la pauta para que actores de la parte baja fortalezcan la labor de conservación que deben adelantar las comunidades ubicadas en los nacimientos y parte media. Todo lo anterior mediado por diálogos entre los actores del SINA sobre la nueva distribución de competencias que debe generarse **a partir del reconocimiento de las autoridades indígenas, afro descendientes** y el fortalecimiento en el acceso a recursos para materializar acciones pedagógicas locales”*.(Participante 8. 27/07/2018;).

En síntesis, se plantea que el objetivo del apartado es examinar el escenario conflictivo, identificando los actores presentes en la zona, las instituciones, organizaciones y el conjunto de lenguajes valorativos en la gestión del agua. Para ello hemos recurrido primero a caracterizar la unidad hídrica desde el punto de vista de su jurisdicción, para luego pasar un examen al estado del recurso desde el punto de vista de su oferta y demanda abordando usos y cantidad como fuente de conflictos, y un examen a su calidad.

La aplicación de las directrices de la política nacional del recurso hídrico en la jurisdicción del Río Quinamayó, como caso que contiene el problema planteado y que se investiga es otro instrumento que nos permite identificar a los actores, las organizaciones y las instituciones que se presentan en esta jurisdicción hídrica.

Caracterizar la unidad hídrica nos compromete con los límites geográficos para precisar su jurisdicción, nos compromete con la identificación del equilibrio hídrico, es decir, comparación de la oferta con la demanda de agua. También no es necesario precisar el conflicto generado por la competencia por el recurso, quienes son los actores presentes en este conflicto, cuáles son sus intereses.

Acorde con lo anterior, entonces un primer dato es que la jurisdicción del Río Quinamayó abarca un área de 293,4 Km², se localiza en el Norte del Cauca entre los

municipios de Caloto y Santander de Quilichao; está formado por las micro cuencas de los ríos Páez, Quilichao, Mandiva, Quinamayó, Aguas Claras, Japio. Su clima es variado con temperaturas que oscilan entre los 23,5°C y los 12°C, con climas que van desde el cálido semi húmedo hasta el frío húmedo.

Un segundo dato es el referido al balance hídrico: de acuerdo a los datos sobre oferta y demanda hídrica, la demanda supera a la oferta en los meses de julio y agosto, señalando que estos meses son los más críticos del año ya que se presentan déficits de agua. Usando el índice de escasez que se expresa en porcentajes, confirma lo anterior. Según sus usos la mayor presión proviene del uso agrícola con un 70,62%, seguido del doméstico con un 17,87%.

Con respecto a la identificación de actores, el POMCH 2010, documento consultado para este fin, los clasifica en dos grandes grupos y estos a su vez en sub grupos así: el primer grupo lo constituyen los denominados por ellos actores comunitarios, entre los que se encuentran las organizaciones sociales y los gremios económicos. Un segundo grupo lo constituyen los actores institucionales tales como la CRC, las autoridades locales de los dos municipios, los territorios indígenas, las corporaciones legislativas locales, las instituciones educativas, y EMQUILICHAO. Ahora bien con respecto a este tema de los actores hay que considerar que el Decreto 1640 de 2012 del MADS, y la resolución 0509 de 2013 del MADS clasifican estos actores en 11 tipos con fines de regular la participación en este mecanismo.

CAPÍTULO IV. LAS INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA

4.1 La Participación Social como Principio en la GIRH

Uno de los principios rectores de la gestión integral del recurso hídrico tiene que ver con la participación de la sociedad, con fines de generar una mayor gobernabilidad. Así en la perspectiva de la Asociación Mundial del Agua- GWP- (Rojas et al. 2013), bajo un enfoque de gobernanza, se considera como principio el dialogo tras sectorial entre los distintos intereses, que tiene como prerequisite la organización de las comunidades para su participación bajo la figura de comités de cuencas.

En la perspectiva de la CEPAL (Altomonte & Sánchez, 2016), que considera que el modelo económico adoptado en la región, basado en la actividad extractiva y en la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, no ha logrado los objetivos planteados y que más bien este ha significado mayor atraso en el desarrollo y destrucción de los ecosistemas, el problema es un problema de gobernanza y por lo tanto hay que revisar el concepto de tal forma que se le apunte a temas como la capacidad institucional, la capacidad de gobernabilidad, que aborde la deficiencia normativa, la incapacidad de su aplicación, la debilidad de las autoridades, de los organismos de cuencas y la débil participación social, que a propósito esta visión la ve como una de las principales causas de la débil gobernabilidad del agua.

En la perspectiva de la OECD (OECD 2015) de gobernanza del agua, bajo el enfoque de gestión integral, se consideran tres instancias o dimensiones: la Efectividad, la Eficiencia, la Confianza y Participación. En esta última dimensión considera como principios las prácticas de integridad y transparencia para una mayor rendición de cuentas, de confianza en la toma de decisiones, la promoción de la participación de los ciudadanos, el fomento de gobernanzas que gestionen los arbitrajes de los usuarios, la promoción de monitoreo y evaluación cuyos resultados deben ser compartidos con la sociedad.

Como se observa, el enfoque de gobernanza del agua, bajo la visión de gestión integral lleva incorporada la participación social como un principio fundamental. Precisamente este principio está incorporado en el marco conceptual de la Política Nacional del Recurso Hídrico para Colombia (MAVDT, 2010). Este principio es un desarrollo normativo del mandato constitucional contenido en los artículos 79, 103, y 330 de la Constitución Nacional de Colombia, como un derecho de todo ciudadano colombiano. Cada entidad del Estado, en el desarrollo normativo de este mandato tiene el deber de aplicarlo mediante mecanismos e instrumentos que se adecuen a sus funciones, y actividades, y en cada política, plan, programa que proyecte y ejecute debe estar contenido, respetando el espíritu original que lo inspira como fuente natural.

4.2 Los Mecanismos de Participación Social Aplicados a la GIRH en Colombia.

El desarrollo normativo del mandato contenido en la Constitución Política de Colombia con respecto al derecho de participación ciudadana en las actividades y políticas de defensa del medio ambiente, comienza precisamente con la creación del Ministerio del Ambiente mediante la ley 99 de 1993. En el título X de dicha ley que reza “De los Modos y Procedimientos de Participación Ciudadana”, más precisamente el artículo 69, 72- 76, contiene los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos ambientales de competencia del Ministerio del Ambiente y de las otras autoridades del SINA, tales como las audiencias públicas, la acción de nulidad, el derecho de petición de información, las acciones populares, las consultas previas en el caso de comunidades étnicas.

Posteriormente surge la Ley 134 de 1994 con el fin de definir y regular estos mecanismos de participación social. El artículo 1 anuncia el propósito de la ley en términos de regular la iniciativa popular legislativa y normativa, revocatoria del mandato, el plebiscito, y el cabildo abierto. Los artículos 2-9 definen cada uno de estos mecanismos, para después reglamentar su uso. En su título XI que reza “de la Participación Democrática de las Organizaciones Civiles”, capítulo I “de la Democratización, del Control y de la Fiscalización de la Administración Pública establece el derecho de las personas de participar en los asuntos administrativos, bien sea en forma particular o a través de organizaciones civiles, tales como las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia. Esta norma deja abierta la posibilidad del desarrollo de otras formas de participación ciudadana.

El Decreto 1729 del 2002 que normatiza los planes de ordenamiento de las cuencas hidrográficas de que habla la ley 99 de 1993, en su artículo 18 establece la obligación de la autoridad competente en materia ambiental, de informar a la sociedad el inicio de la intervención de la cuenca, así como también poner en conocimiento de los interesados el documento que recoge la información sobre la fase de prospectiva para que ellos hagan sus recomendaciones y observaciones sustentadas. También deja abierta la posibilidad del desarrollo de otras iniciativas de consulta y de participación ciudadana.

El decreto 1640 del 2012 del MADS que reza “Instrumentos para la Planificación, Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y Acuíferos”, después de que en sus artículos 4 y 5 establece las estructuras para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos, después de establecer los instrumentos para la planificación de las estructuras, en sus artículos 6 y 7 divide la intervención en dos instancias: las instancias para la coordinación y las instancias de participación. En el caso de las instancias de coordinación, se consideran el Consejo Ambiental Regional para las macro cuencas, y las Comisiones Conjuntas para las zonas hidrográficas. Para las instancias de participación considera la norma los Consejos de Cuencas para las sub zonas hídricas y las Mesas de Trabajo para las micro cuencas y los acuíferos. Esta normativa entonces desarrolla otros instrumentos de participación ciudadana que son los Consejos de Cuencas y las Mesas de Trabajo, y lo hace en los artículos 48-53.

Se complementa esta norma con la regulación de los Consejos de Cuencas mediante la resolución 509 del 2013 del MADS en cual se dan los lineamientos para su conformación y participación en las distintas fases de planeación y ordenación de los recursos hídricos. Allí se establecen sus miembros a partir de los actores organizados, la forma de elección junto con los requisitos, las convocatorias, el funcionamiento.

Por último en el 2016 el MADS desarrolla lo que se va a denominar el Plan de Participación Ciudadana con Enfoque de Gobierno Abierto. Este plan contiene principios, objetivos y los mecanismos de participación ciudadana. Entre los principios se contemplan la transparencia, la participación y colaboración ciudadana. Los objetivos son los de restablecer la confianza, la eficiencia, el cumplimiento, la equidad, la innovación y el establecimiento de economías acorde con las tecnologías de la información y comunicación-TICS-, aprovechamiento de los conocimientos y capacidades de los ciudadanos. Los mecanismos de participación considerados en este plan son las acciones de cumplimiento, la acción de tutela, las audiencias públicas, la consulta, la consulta previa, denuncia, petición, queja, reclamo, rendición de cuentas, tramite, sugerencias y las veedurías ciudadanas.

4.3 Las instancias y mecanismos de participación en la gestión del agua en la subcuenca del Río Quinamayó.

Para producir la propuesta de política pública de GIRH en Colombia se realizaron previamente 13 talleres con fines de recolectar la mayor información posible de sus actores claves: gremios económicos, entidades del Estado con competencia en el asunto, autoridades ambientales regionales (las CARS), universidades, ONGS, Banco Mundial, instituciones y consultorías especializadas en el tema.

Los temas tratados en los talleres fueron distintos pero todos enfocados en el tema hídrico: la relación agua conflicto, aguas subterráneas, uso y aprovechamiento, administración y planificación, gestión del riesgo, investigación y manejo de la información, construcción de la política hídrica nacional, aguas marinas y costeras, construcción de la línea base, instrumentos económicos, coordinación interna del MVADT, estructuración de la propuesta, y validación de la propuesta. (MAVDT, 2010).

En estos talleres, los llamados actores relevantes no tuvieron igual participación pues su participación fue seleccionada de acuerdo al tema a tratar; por ejemplo, las entidades del Estado con competencia en el asunto participaron en todos temas, los gremios económicos fueron convocados a tratar los temas agua y conflicto, uso y aprovechamiento del recurso agua, y validación de la propuesta. Las ONGS ambientales participaron en dos temas: el agua y conflicto, y validación de la propuesta; las organizaciones comunitarias solo participaron en el tema agua y conflicto. Las comunidades indígenas, como caso especial, fue convocada a un taller sobre construcción de la política hídrica nacional como instrumento de implementación, y al taller de validación. Un gran ausente de estas

convocatorias fueron las ligas de usuarios de agua potable, según el documento GIRH en cita. (MAVDT, 2010).

Los talleres realizados tenían la finalidad de formular la política. Permitían retroalimentar el diagnóstico, priorizar problemas, fijar objetivos, metas, estrategias y líneas de acción. Para ello convocó a cada actor considerado clave bajo una temática específica. El documento de la política hídrica no es claro si entre todas estas representaciones, como actores en la gestión del agua fueron convocados las ligas de usuarios, las ligas campesinas, los sindicatos de trabajadores. Estos actores son importantes pues representan a la mayoría de la población que consume el recurso, unos para el uso doméstico, otros para su uso productivo en pequeñas parcelas. Si esta representación no se tuvo en cuenta creo que es una debilidad pues estos usos también hacen parte del marco conflictivo. Esta debilidad incide también sobre la capacidad de gobernabilidad.

Si quisiéramos encontrar una evidencia clara de omisión generadora de amenazas y debilidades a la política hídrica, esta tiene que ver con el procedimiento para convocar a las comunidades indígenas organizadas. Como con ellos el procedimiento no era este escenario sino el de la consulta previa según el convenio 169 de 1989 con la OIT, antes de abordar su participación en la política, generaron el rechazo inmediato de esta convocatoria por parte de los indígenas. (Participante 2 .01/09/ 2018; 8.58AM-10.35AM).

Los objetivos fueron discutidos, definidos, especificados al interior de las instituciones públicas con el concurso de consultores y expertos contratados con el propósito de producir la política pública. Un último taller con este fin se realizó con los 42 expertos contratados para tal fin, antes de someterla a la validación. Así las comunidades negras, indígenas, amparadas por un convenio internacional, el 169 de 1989 con la OIT estuvieron ausentes en la definición de los objetivos, metas y estrategias, es decir, en la parte crucial de la formulación. El resto de la participación social, en forma de ligas de usuarios domésticos, rurales y urbanos también estuvo ausentes. (MAVDT, 2010)

Para sellar este asunto podíamos resumir que los escenarios de interacción de los actores en razón de ese tema, todavía estaban en la etapa **del diseño e implementación**. Solo tienen vida a partir de la formulación de la Política Hídrica Nacional, para cuyo fin era necesario emitir instrumentos de implementación que nacen con el decreto 1640 del 2012 y la resolución 0509 del 2013, los dos documentos del MADS. Allí se reglamentan las instancias de participación como son los consejos de cuencas para las sub cuencas, y las instancias de coordinación interinstitucional para las macro cuencas y zonas hídricas. En la primera la sociedad civil puede participar, y en las segundas solo es el espacio para la coordinación de entidades con competencias. Hasta aquí la descripción sobre la participación de la sociedad en el diseño y formulación de la Política Pública del Recurso Hídrico.

En cuanto a las instancias y mecanismos de participación en la gestión de la sub cuenca del Rio Quinamayó podría señalarse que está sujeta a lo contenido de manera general en la Constitución Política como derecho ciudadano, así como también a lo reglamentado por la ley 99 de 1993, la ley 134 de 1994, la ley 1757 del año 2015, los decretos 2811 del año

1974 delINDERENA, 1729 del año 2002 del IDEAM, el Decreto 1640 del año 2012 y la resolución 0509 del año 2013 del MADS.

En cumplimiento de lo contenido en la Constitución Política de Colombia en materia de instancias y mecanismos de participación, los diferentes documentos POMCHS, que contienen lo actuado en materia de planificación de la sub cuenca del Rio Quinamayó por parte de las autoridades ambientales CRC, municipio, departamento, y entidades territoriales indígenas y afros, reseñan tanto los mecanismos como las instancias de participación de la población civil.

Lo primero que se debe aclarar es que la intervención sobre la sub cuenca se inicia en el marco del desarrollo de un convenio entre el municipio, la CRC, y EMQUILICHAO, protocolizado con este fin hacia el año 2008 entre estas partes. Los instrumentos de planeación hídrica son los contemplados en la normatividad vigente hasta el año 2010, año en el que comienza la implementación de la política pública del recurso hídrico (MAVDT, 20109). De hecho las instancias y los mecanismos de participación son los indicados por esta normatividad, hasta que son complementados por lo contenido en la ley de la política pública, la ley 1757 del año 2015 y la directiva surgida en el seno del MADS en el año 2016 sobre Gobierno Abierto.

Hacia el año 2008 cuando comienza la intervención de la sub cuenca del Rio Quinamayó la Corporación Autónoma del Cauca aun no había acoplado los instrumentos de planeación contenido en este marco normativo hasta ese entonces vigente, y tampoco había mucha claridad sobre los mecanismos de participación; se esperaba la anunciada normativa para complementar la existente. De la misma manera no había desarrollado programas que promocionaran los mecanismos de participación contenidos en la Constitución Política y en la normativa hasta ese entonces existente. De hecho lo único claro era que se le debía dar cumplimiento a la participación ciudadana en la formulación y diseño de los instrumentos de planeación (planes de desarrollos municipales, departamentales, POT, PBOT, PDAS, POMCAS, POMCHS), y en la administración mediante la constitución de veedurías y control ciudadano.

Así las cosas, las primeras etapas de la planeación de esta cuenca se abordaron mediante la convocatoria a talleres de socialización y de participación. Estas primeras etapas consistieron en las etapas de Aprestamiento y de Diagnostico, que como se dijo buscaban socializar la acción, informar sobre los avances y promover la participación en el diagnóstico. Para ello, con base en la información recopilada en las oficinas municipales estructuraron una clasificación de los actores así identificados, zonificaron la jurisdicción en 3 zonas y programaron talleres por tipo de actores (POMCH, 2010).

Uno de los resultados de esta etapa era la conformación del Consejo de Cuenca, y el otro era la producción del diagnóstico sobre la problemática de la cuenca, conteniendo causas en la formulación del asunto problemático, un análisis de los conflictos existentes, actores, institucionalidad, lenguajes valorativos y organizaciones presentes. Con respecto al consejo de cuencas el resultado fue la conformación de un Pre Consejo de Cuencas. Este pre

consejo, entonces debía abordarse en las otras etapas de la planeación para su ajuste y formalización pues se basaba en un proyecto de decreto que esperaba su formalización.

Estas primeras etapas también, acorde con la legislación vigente hasta la fecha, debían darle cumplimiento a la ley 21 de 1991 y a la ley 70 de 1993 que reglamentaban el convenio 169 de la OIT. En estas etapas debía dársele vida a la consulta previa como instrumento que activaba el mecanismo de participación de las comunidades étnicas. La convocatoria a estos talleres socializadores de la intervención de la CRC fue rechazada por las comunidades étnicas pues no se logró hacer la consulta previa (POMCH, 2010).

El documento POMCH 2014 recogió los resultados de las etapas de prospectiva y de formulación. En materia de participación en esta instancia de planeación la sociedad civil participo en los diferentes talleres de socialización y da la sensación que, de acuerdo a la metodología, se dio un espacio para el debate entre los asistentes que mostraron su inconformidad con respecto a la formulación de las causas en la etapa del diagnóstico pues sus visiones no fueron tenidas en cuenta. Por otro lado en materia de implementación y puesta en funcionamiento del mecanismo de participación, el pre consejo de cuenca, las cosas siguieron igual a pesar de ya contar con las herramientas contenidas en el decreto 1640 del año 2012 y la resolución 0509 del año 2013 del MADS. El consejo de cuenca así conformado no funciona y hasta la fecha sigue inoperante.

En cuanto a la consulta previa tampoco pudo convocarse y llevarse a cabo en estas etapas de la planeación y hoy las comunidades étnicas carecen de este mecanismo de participación en la gestión del agua en la jurisdicción del Rio Quinamayó. De hecho esta circunstancia agrava la situación de la gestión del agua en esta jurisdicción, más aun si los documentos POMCHS que recogen toda la planeación de esta cuenca hasta la fecha no han sido sometidos a la aprobación por parte de la CRC, condición necesaria para ejecutar la política hídrica en esta sub zona.

Recientemente, ante la presencia de problemas de contaminación de las aguas, las comunidades han recurrido a las vías de hecho, pasando por encima de las autoridades ambientales con fines de corregir y tratar estas fuentes de conflictos. Es el caso de la vereda Quita Pereza cuya comunidad con acompañamiento de las autoridades del resguardo de Munchique los Tigres cierran el basurero municipal ante la filtración de lixiviados a las agua del Rio Quilichao.

En otro caso parecido de contaminación por vertimientos de excretas de animales, se recurre al cabildo abierto para convocar a la autoridad ambiental a que explique su actuación en este asunto y exigirle resultados.

En síntesis las autoridades ambientales ya sea que se trate de la CRC, o de las autoridades municipales y departamentales, no han sido eficientes en la promoción de las instancias y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del agua del Rio Quinamayó. La ciudadanía en esta jurisdicción no tiene información y desconoce estos mecanismos de participación, no hay programas de educación en este sentido y por ello

ellas se ven desestimuladas a participar en la gestión del agua. Hoy por hoy se puede decir que ni hay planeación ni tampoco existe el mecanismo de cuencas.

CAPITULO V. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA.

5.1 Alcance de las formas de organización y de las labores en la gestión del agua de las Comunidades Indígenas en la Jurisdicción de la Sub Zona del Río Quinamayó.

5.1.1 La dimensión institucional y organizativa.

La población indígena en Colombia se ha agrupado socialmente en pueblos o comunidades, distintas en cuanto al conjunto de valores, creencias, costumbres, y sobre todo en cuanto a su dialecto o lengua. (Participante 2, 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). Inicialmente en la época de pueblos nómadas, en la época del Gran Territorio para un Gran Pueblo, antes de la invasión española, sus instituciones eran el Cacicazgo o los Clanes con una autoridad representada en el cacique. Hoy son más de 80 pueblos en toda Colombia que se organizan en Territorios Ancestrales, una nueva institución u organización cuyo origen se explica como una transición entre la dependencia y sumisión que implicaba la institución “Resguardo”³, y el rescate de su autonomía e independencia que implica el reconocimiento como “Entidades Territoriales Especiales” que introdujo la Constitución Política de 1991.

En cierta forma el sedentarismo impuesto por la invasión a través de la institución resguardo les permitió permanecer en el tiempo y no desaparecer como pueblos y hoy en las palabras del participante 2 (01/09/2018; 8.58AM-10.35AM) “nosotros todavía creemos, pensamos en los tiempos de ayer, para eso queremos organizarnos, nuestra estrategia es el frente territorial y el derecho a la vida” se refleja todo ese anhelo como pueblos a perdurar en la sociedad humana, a no desfallecer en sus propósitos de ser reconocidos como cultura, como pueblo con todas sus instituciones, con la dignidad y altivez de sus ancestros, con la dignidad y altivez de los primeros pobladores del Gran Territorio para un Gran Pueblo.

En el Cauca se reconocen 8 pueblos: los Misak (Guámbianos), Yanaconas, los Nasa (Páez), los Coconucos, los Totoroes, los Epiraras – Siapiraras (Emberas), los Inganos, los Guanacos. Estos pueblos en su base se organizan en resguardos⁴ constituidos legalmente, en cabildos, en organizaciones zonales como la ACIN o Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca,⁵ y una organización territorial que es el CRIC o Consejo Regional

³ La institución resguardo, según los artículos 246 y 286 de la Constitución política de 1991 es reconocida como entidad territorial y con jurisdicción especial. En el proceso de rescate de sus costumbres, formas de gobierno, territorio e identidad como pueblos la institución resguardo es reconocida por las comunidades como Territorios Ancestrales.

⁴ Según la entrevista concedida por el responsable del tejido territorio, económico ambiental, el termino de resguardo para ellos les es incómodo y comienzan a usar el de Territorio Ancestral por aquello del rescate de sus costumbres.

⁵ EL Cxhab Wala Kiwe, término con el que ahora reconocen la ACIN, ya que no están cómodos con su naturaleza jurídica, según el entrevistado del tejido territorial, estaba conformado por 16 resguardos y 3 cabildos. (ACIN 2019)

Indígena del Cauca.(Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM), (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM). A nivel nacional las comunidades indígenas están representadas en cinco organizaciones de carácter nacional entre ellas la ONIC-Organización Nacional de Indígenas de Colombia.

El CRIC surge hacia el año 1971 por iniciativa de los resguardos del Municipio de Corinto y Toribío (tres cabildos) (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). Hoy congrega a 126 Territorios Ancestrales, 126 cabildos representados por 126 netguas (antes gobernadores). (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM). Como organización regional su función se centra en la promoción y defensa de los derechos de los indígenas en el Departamento del Cauca. Una de las primeras actuaciones de esta institución fue la creación del Proyecto Nasa en el año 1980, como un “plan de vida” que cobijo a los cabildos de Toribio, San Francisco y Tacueyo en el municipio de Toribio.

La masacre del Nilo, tal como se le conoce históricamente marcó la pauta para idear una estrategia que conjurara hechos que atentaran contra la seguridad de sus comuneros, de sus organizaciones, de hechos que significaran obstáculos para sus planes, objetivos y metas. Esta masacre promovió la discusión al interior de 12 cabildos indígenas del Norte del Cauca la creación de una organización zonal, organización que fue reconocida con personería jurídica mediante decreto 1088 de 1996, con la razón social ACIN, Asociación de Cabildos del Norte del Cauca. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

Como organización político administrativa la ACIN, según el participante 1, agrupa a 21 Territorios Ancestrales, representados por 21 netguas (antes gobernadores),⁶ quienes toman las decisiones. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM). Al concebir que la naturaleza jurídica que le imprime el decreto 1088 a la ACIN, como asociación que le limita su alcance a 21 Territorios Ancestrales en el Norte del Cauca, a 21 autoridades ancestrales (ne’jue’sh), y en virtud de su visión de territorio ancestral “mantei”, “gran territorio indio”, la ACIN pasa a ser “Cxhab Wala Kiwe” “Territorio del Gran Pueblo”. Esta organización territorial no es concebida por ellos con límites pues tienen tierras en el Valle del Cauca, Caquetá, Huila. Como pueblo nasa tienen presencia en diez departamentos y 74 municipios. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). Ver mapa ACIN territorios Cxhab Wala Kiwe. La población nasa, según el censo del DANE del 2018 es de 243.176 habitantes, constituyéndose en la tercera población indígena después de los wayuu y los zenu (DANE, 2018). los departamentos con mayor población nasa son, en su orden, el departamento del Cauca con el 88,6%, el Valle del Cauca con el 3,8% y el Putumayo con el 1,7%, siendo los departamentos con mayor población nasa (MIN CULTURA, 2018).

⁶ De hecho no hace distinción en su entrevista sobre cabildos y resguardos, y sus datos no coinciden con los del diario oficial de la ACIN. Nótese el uso del término territorio ancestral y el desplazamiento del término gobernador por netguas, indicando que hay cambios en los términos con que se conocen sus formas de organización, y hasta en su concepción.

En cuanto a su presencia organizativa en la jurisdicción de la sub cuenca del Río Quinamayó (jurisdicción que en su institucionalidad desconocen), existen cinco Territorios Ancestrales: el Territorio Ancestral de Huellas en el Municipio de Caloto Cauca, el de Munchique- los Tigres, el de Canoas, el de la Concepción, el de Guadualito, más el cabildo urbano en el Municipio de Santander de Quilichao. (POMCH 2010 Río Quinamayó). Todas estas organizaciones del pueblo Nasa, son entidades territoriales especiales con jurisdicción, autonomía e independencia según la Constitución Nacional, y según la ley 99 de 1993 son autoridades ambientales, con funciones y competencias ambientales. Además de lo anterior, y según el decreto 1640 del 2012, y la resolución 509 del 2013, actos ambos del MADS, hacen parte de la instancia de participación social. Hay aquí una doble connotación del papel de estas comunidades étnicas en la gestión del agua: una como actor social presente en el escenario conflictivo, y otra como autoridad dado su reconocimiento constitucional de entidad territorial especial.

Hasta ahora los hallazgos de las entrevistas a autoridades indígenas nos arrojan que ellos se agrupan en organizaciones regionales, zonales, locales y nacionales. Organizaciones que se encargan de su representación. Cada una de estas organizaciones tiene su expresión jurisdiccional en los territorios que ocupan en términos de entidades territoriales especiales reconocidas jurídicamente y con el tiempo parecen evolucionar hacia formas superiores.

Alfredo Ocampo es el coordinador del tejido territorial, económico ambiental de la ACIN. Su misión es controlar, vigilar y defender el territorio ancestral en la jurisdicción de los 21 territorios ancestrales que la conforman. Él dice con respecto a esas nuevas formas que: *“la ACIN debe pasar a ser xhan wala quiwe, ¿porque? Porque cuando Ud. habla de la ACIN entonces nosotros estaríamos hablando de la asociación de cabildos indígenas del norte del Cauca. Solo este nombre nos está limitando, que somos un grupo de 21 cabildos y tenemos un territorio en el norte del Cauca. Entonces la comunidad dice “no, nosotros no estamos en el norte del Cauca, en visión del territorio ancestral tenemos que estar en un territorio como antes, como los que estuvieron”, entonces nosotros siempre eso lo discutimos en los tiempos, entonces como dicen los mayores “ya him be mantei gui yu, mantei yigui mau”. Que quiere decir: “como era el territorio, de que territorio hablamos antes”. Cuando Yo hablo del mantei ya ese mantei es el gran territorio indio, y con esa visión se crea el xhan wala quiwe, “territorio del gran pueblo”. Cuando yo hablo del territorio del gran pueblo no le estoy hablando de límites, no diciendo si es Cauca, el norte del Cauca, Colombia, territorio, un gran territorio para un gran pueblo”.* (Participante 2. 01/09/2018; 8.58 AM-10.35 AM).

Hasta ahora el tema de formas de organización abarca instituciones y territorio. Otro componente de sus formas de organización tiene que ver con la forma de gobierno al interior de estas comunidades o pueblos. La forma de gobierno está ligada a la forma de organización de estas comunidades. Lo primero es que se establece como “gobierno propio” en el marco del “derecho propio” un gobierno adecuado a sus usos y costumbres, a

su cultura y cosmovisión. Se dan su propio ordenamiento jurídico, pero sin desconocer el ordenamiento jurídico de la Nación Colombiana, antes por el contrario, acorde a lo mandatado por ella en cuanto a su autonomía e independencia según sus usos y costumbres. ¿Es un ordenamiento paralelo a la Constitución Política? Todo lo encontrado hasta ahora no permite aseverar esto pues es claro que ordena su gobierno según sus usos y costumbres y eso no va en contravía de lo ordenado por la Constitución.

Según el participante 2 (01/09/2018; 8.58 AM-10.35) el gobierno toma forma como un proceso de transición desde la institución “cabildo” hacia la forma gobierno propio en un ejercicio de autonomía e independencia. Se gobierna en el nivel básico de organización como son los territorios ancestrales (resguardos) a través de las asambleas comunitarias, instrumento de toma de decisiones colectivas que se constituyen en un mandato para las autoridades ancestrales, encargadas de su puesta en marcha o de operativizarlas. En este sentido entonces es la comunidad, que a través del debate y discusión colectiva como expresión democrática, quien toma las decisiones más importantes y relevantes.

La representación de la comunidad recae en el conjunto de designados como autoridades ancestrales, no exclusivamente en uno de ellos. En el caso de las entidades territoriales estas autoridades se les conoce como ne’jue’sh, japune’jue’sh, y japus cuya función es la de guiar y orientar a la comunidad (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). Según el participante 1. (25/08/2018; 10AM-11AM) el equipo de gobierno se compone del “Salegush” (antes capitán) quien es el encargado del gobierno interno y de la seguridad, el “Efegush” (antes fiscal) a quien se le confía el cuidado de los bienes, de su fortaleza y de la supervisión de todo el territorio, el “Tasateguash” (antes tesorero) autoridad encargada de la administración de los recursos del Sistema General de Participación SGP, de las fincas y de cualquier otro recurso que provenga del tesoro público, el “Ne’jue’sh” (antes gobernador) autoridad encargada de la representación legal, de los temas políticos y quien asume la vocería en las otras instancias de gobierno como el consejo regional y la asociación zonal.

Las otras instancias de gobierno son el Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC- y la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca, hoy en transición hacia el Cxhab Wala Kiwe. El ejercicio de gobierno toma la forma de congresos, en el primer caso regional, y en el segundo zonal. En ambas estructuras la comunidad es la que toma las decisiones en forma de mandatos para ser ejecutados por cada una de las estructuras por las autoridades ancestrales representadas por los “thuthenas” (antes consejeros) o genios quienes son orientadores y en el ejercicio de representación llevan la vocería en las relaciones externas e internas. También acorde a su ordenamiento la representación recae, y principalmente en la figura de los ne’jue’sh o gobernadores quienes son los que tienen, en las instancias regionales y zonales, voz y voto en las reuniones entre congresos. Así entonces en la ACIN son 21 ne’jue’sh los que toman las decisiones entre congresos, y el CRIC son 126 ne’jue’sh quienes toman las decisiones entre congresos. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

TERRITORIO ANCESTRAL CXHAB WALA KIWE
Asociación de Cabildos indígenas del Norte ACIN

LEYENDA

- LIMITE MUNICIPAL
- ▨ RESGUARDOS INDIGENAS = 88.923 HECT.
- TERRITORIO ANCESTRAL = 208.205 HECT.

FUENTE : IGAC, INCODER, PLANEACION ACIN 2015

FUENTE: IGAC, INCODER, PLANEACION ACIN 2015

La competencia de cada estructura para ejecutar cada mandato se desarrolla a través de otras instituciones que son concebidas como tejidos a medida que el mandato se va ejecutando en el tiempo, de hecho estas instituciones reciben el nombre de tejidos. En el marco de la Cxhab Wala Kiwe ellos distinguen 5 tejidos: el tejido de seguridad propio, el tejido de alimentación propio, el tejido de educación propio, el tejido territorial propio, el tejido económico propio. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

El tejido territorial, por ejemplo se encarga de la consolidación del territorio ancestral, incluyendo aspectos tales como la cultura, lo espiritual, lo político, lo organizativo, lo administrativo y lo jurídico. La consolidación del territorio ancestral integra el suelo, el espacio o aire, y el subsuelo, entendidos estos como espacios de vida y corredores espirituales.

El tejido económico muy ligado a lo territorial se basa en el “Buen Vivir”, concepto que pretende recoger las condiciones necesarias para vivir bien, como gozar de agua limpia (no contaminada), aire puro, alimentos, fauna (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). Es la concepción de un modelo que no se basa en la acumulación de riqueza dineraria, ni en el consumo suntuoso e innecesario. No implica su modelo el no uso del sistema monetario para incursionar en el mercado con el fin realizar sus excedentes productivos y la adquisición de lo que no producen. La actividad económica está centrada en la producción agrícola y pecuaria y su distribución tiene en cuenta la transformación, el comercio, el

consumo al interior de la comunidad (se usa el trueque), los bienes y servicios para la comunidad.

La comunidad indígena conforma un grupo social que no se clasifica según relaciones sociales de producción, y tampoco se basa en estratificaciones según los niveles de ingreso. Cada individuo es un comunero que goza en condiciones de equidad la distribución de la riqueza adquirida colectivamente, individuo que goza de las mismas prerrogativas ante las autoridades ancestrales y la comunidad. Quizás si hay alguna diferenciación, esta se basa en una distinción de respeto y dignidad hacia los que ellos llaman “the’ wala” o mayores, sabios por la acumulación de conocimientos. También tienen una distinción de respeto y dignidad a los médicos tradicionales, comuneros dedicados al conocimiento de las propiedades curativas de las plantas. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

5.1.2 La dimensión cultural en la vida de las comunidades indígenas.

En la expresión de Ocampo, (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM) cuando nos dice que creen y piensan en los tiempos del ayer, está la manifestación de un grupo humano que anhela rescatar la identidad como pueblos. Toda su actuación y acción gira entonces alrededor de la forma de organización adoptada y adaptada a este objetivo principal. De hecho, esta forma debe expresar sus elementos tradicionales, heredados de sus ancestros. Para ello nos dice Ocampo que tiene dos estrategias que agrupa muchas de sus acciones en el marco de la toma de decisiones. Estas son el frente territorial, dimensión que se abordó en el título anterior. Pero esta dimensión no tiene sentido si no se complementa como una unidad con la dimensión que se resume en el derecho a la vida.

El territorio está organizado en “espacios de vida”, todo está lleno de vida y no hay nada muerto, la muerte solo es un paso de la vida por los “corredores de vida”, los ameyes son espíritus vivientes que transitan por estos corredores. Los filones de roca, los filones de oro, son corredores de vida, el agua es un espacio de vida y el río es un corredor de vida, el árbol es un espacio de vida, el bosque es un corredor de vida. En los espacios de vida se crea la vida, se genera la vida, por los corredores de vida transita la vida hacia otros espacios en una especie de armonía. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

En el territorio los espacios de vida son interdependientes, complementarios, el agua es vital para el árbol y el bosque, permite la vida en esos espacios y corredores, pero a su vez el árbol y el bosque proveen agua y permite la vida en ese espacio. Hay una sincronía, todo está ordenado de acuerdo a la vida, a la naturaleza, a la madre tierra. El uso del suelo no necesita ordenarse pues obedece a las leyes de la naturaleza. Cualquier intervención en ella altera esa sincronía y atenta contra la vida, por eso las intervenciones del hombre o ser humano en ellas debe ser tal que debe sujetarse a ciertos arreglos (rituales) para que la alteración en su magnitud sea mínima de tal forma que permita la permanencia de la vida. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

Entre las expresiones de esa cultura centrada en el respeto a la vida las comunidades indígenas acostumbran una serie de rituales y entre los más importantes están el ritual del “Saakhelu Ne’jwe’sx”, el ritual del “Encuentro de Semillas”, el ritual del “Chapus”. El ritual del Saakhelu, es un acto anual en agradecimiento a todo lo que existe, el agua, a los árboles. Consiste en el sacrificio de un árbol sagrado que tiene una edad de cien o más años, se corta, se clava y se le ofrece comida. En este ritual participa toda la comunidad durante 4 días. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

El ritual del Encuentro de Semillas es un acto de reconocimiento a las semillas por permitir y asegurar la permanencia de la vida. Sin semillas no se puede existir, nada tiene sentido sin ellas. En este encuentro la comunidad se reúne e intercambia semillas. El ritual del Chapus, es un acto de ofrenda de comida a los ameyes o espíritus de líderes indígenas y mayores que han transitado a otros espacios de vida. Estor espíritus son los encargados de proteger, cuidar los cerros, bosques, de cuidar todo. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

En el proceso de tránsito hacia la adecuación de sus formas de organización, además, las comunidades indígenas, basadas en eventos astronómicos han modificado en cierta forma el sistema de horario, esta modificación es introducida en el año 2018. El fin y comienzo de año se basa en el encuentro entre la luna y el sol, y el encuentro más cercano se da entre los días 21 y 22 del mes de julio. El día 22 de julio de cada año, ante los ameyes, se produce la posesión del nuevo gobernador del territorio ancestral. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

Por lo descrito aquí la conclusión es que la comunidad indígena toma sus decisiones con base a el ordenamiento institucional y organizativo cuyo objetivo central es la de rescatar su identidad como pueblo ancestral. La coherencia de su actuación se enmarca en este propósito central, en sus concepciones estratégicas para conseguirlo expresadas en el frente territorial y el derecho a la vida. Es la combinación de factores subjetivos, institucionales y organizativos que enmarcan la toma de decisiones y la actuación de estas comunidades.

¿Existen en su actuación factores objetivos?, ¿su actuación también tiene componentes de conducta racional? Es un hecho de que su actuación no puede desconocer que se da en el marco de una sociedad regida por el sistema de mercado. Su ordenamiento contenido en el marco de “gobierno propio”, del “derecho propio”, de sus formas de organización enmarcado en el “territorio ancestral”, en el “Gran Territorio Ancestral para un Gran Pueblo” se da en el marco del ordenamiento jurídico de la Constitución Política de Colombia que rige a una sociedad en el marco de una economía de mercado, que juega con conductas racionales, que busca el provecho personal mediante el uso de estrategias de mercado. Pero de acuerdo a los hallazgos estos factores objetivos ocupan un lugar secundario. En términos económicos sí reconocen la existencia de externalidades de mercado, pero ellas no son tan importantes para su actuación y toma de decisiones.

Estos hallazgos son importantes para describir su papel y su postura en referencia a la Política Nacional de los Recursos Hídricos, su postura y papel en la ejecución de esta política en el marco de la jurisdicción de la sub zona del Río Quinamayó regida por la ley 99 de 1993, por el decreto 1640 y la resolución 509 del MADS.

5.2. Las comunidades indígenas organizadas y la gestión del agua. Caso Río Quinamayó.

Antes de acercarse a describir el papel de las comunidades indígenas organizadas en la gestión del agua, tomando como caso el Río Quinamayó, se proporciona un primer escenario en el cual se plantea la situación local desde la problemática que afronta el recurso hídrico de esta sub cuenca, un segundo escenario tiene que ver con el desarrollo de la fase de implementación y ejecución de la Política Pública Nacional del Recurso Hídrico en la jurisdicción del Río Quinamayó.

En el primer escenario el hallazgo es que el recurso hídrico de la sub cuenca del Río Quinamayó recibe una gran presión que tiene muchas causas, sobre todo por los tipos de uso, y la contaminación que afecta su calidad. Según sus usos en proyecciones temporales la conclusión es que la demanda supera su oferta, y este es un problema que ha permanecido en el tiempo desde el comienzo del proceso de ordenación de la cuenca.

En cuanto al segundo escenario el hallazgo es que es un proceso frustrado pues la autoridad competente no continúa con la fase de ejecución. El proceso comenzó hacia el año 2008- 2010 con las fases de aprestamiento y de diagnóstico. Hacia el año 2014 se concluye con el informe sobre las fases de prospectiva y de formulación, es decir, el proceso de planeación ha cumplido con las 4 primeras fases de seis contenidas en el decreto 1640 del MADS. La Corporación Autónoma del Cauca, para seguir con la fase de ejecución debió de cumplir con el procedimiento contenido en el Decreto 1640 /2012 del MADS. Según el artículo 37 de este Decreto la CRC tenía un plazo no mayor de tres meses para aprobar el informe que contenía todas las fases de ordenación de la cuenca, hasta la formulación, es decir, debía aprobar el plan diseñado y contenido en este informe. Hasta la fecha de hoy este plan no ha sido aprobado.

Entre otros componentes de esas fases se señala que, la constitución y puesta en marcha del Consejo de Cuencas que debía concluirse en la fase de aprestamiento, se queda en la figura de Pre Consejo. De hecho este pre consejo, en el tiempo transcurrido hasta el presente no funciona y tampoco existe el consejo de cuencas. La razón puede ubicarse en la incapacidad de la institución para mejorar las relaciones con los distintos actores, que puede estar indicando escases de recursos, problemas de logística y escases de funcionarios capacitados, es decir, incapacidad institucional y de gobernabilidad. La debilidad de la institución esta reseñada en la entrevista al representante de UMAS (participante 14.

01/08/2018; 3.08PM-3.48PM), como un caso de ingobernabilidad. También se le señala por no propiciar y promover buenas relaciones con los actores identificados por la resolución 509 del año 2013. (Participante 3. 13/08/2018; 9.44AM-10.42AM). Las juntas de acción comunal en las que colocaban todas sus expectativas para activar los mecanismos de participación señalan la no promoción de información hacia las comunidades y la omisión en sus funciones. (Participante 6. 02/08/2018; 5.37PM-6PM). La ANUC como organización campesina, fuera de mostrar apatía hacia estos tipos de convocatoria, indican que la autoridad ambiental nunca los ha convocado (Participante 4. 30/07/2018; 9.25AM-10.40AM).

Otro de los elementos de estas fases tiene que ver con la consulta previa a las comunidades étnicas. Esta debía de desarrollarse desde la fase de aprestamiento convocando una pre-consulta y culminando con la convocatoria a la consulta en la fase de formulación. Este proceso no se surtió, y esta ha sido una de las razones para que las comunidades étnicas no hayan aceptado la convocatoria a participar en el proceso de ordenamiento.

Estos hechos llevan a las organizaciones sociales a interpretar la actuación de la CRC con una postura política que tiende a favorecer a actores con mayor poder económico y mayor influencia en las instituciones públicas. (Participante 3. & Participante 6. & participante 4. & participante 1. & participante 2. Entrevistas 2018). Esta opinión de organizaciones sociales como las “entidades territoriales ancestrales” la ACIN, la ACON la hacen desde una posición étnica, en el sentido de que no son reconocidas por la autoridad competente, que les desconoce su competencia como autoridades en el tema, razón por la cual no puede existir entre ellas y la CRC una sinergia para desarrollar el proceso de ordenación. En el caso de la ANUC, esta organización con una visión de clase social, desde el punto de vista de las relaciones sociales de producción, considera que la participación social es un distractor en lo fundamental para no abordar el problema desde las contradicciones de clase el cual encuentra su causa en la inequitativa distribución del riqueza, y esta razón explicaría por un lado la negligencia de la autoridad para no convocarla, pero también la apatía de la ANUC por estas convocatorias porque no hay consenso ni resultados visibles.

En cuanto al papel de las comunidades indígenas en la gestión del agua, esta tiene dos connotaciones. La primera de ellas está contenida en el artículo 67 de la ley 99 de 1993, cuando le señala competencias y funciones en materia ambiental iguales a la de los municipios. La otra connotación está dada en el decreto 1640/2012 y en la resolución 509/2013, ambos actos del MADS. Aquí se les reconoce como uno de los actores válidos para la conformación de los consejos de cuencas como instrumento de participación en los procesos de ordenamiento de las sub cuencas como unidades hídricas. Es decir que el marco jurídico de la política nacional del recurso hídrico concibe la participación de las

comunidades indígenas en la política pública como autoridades ambientales, pero también como actores institucionales.

Esta actuación de las comunidades indígenas en la ejecución de la política nacional del recurso hídrico no se ha caracterizado por su sinergia, y relaciones armoniosas con la autoridad ambiental de mayor jerarquía en la región del departamento del Cauca, es más, a nivel nacional en estos asuntos no hay acuerdos. Las comunidades indígenas interpretando el mandato constitucional en términos de territorios indígenas que gozan de autonomía e independencia para darse su propia forma de gobierno según sus costumbres y usos, han incluido el tema ambiental, en específico el tema de gestión del recurso hídrico, en sus planes de vida, concepto de planeación específico en las cuestiones administrativas de su gobierno.

Quizás como ninguna otra organización social lo que han demostrado estas comunidades es el profundo conocimiento no solo de la Constitución Política y de las leyes que desarrollan estos mandatos constitucionales. Conocen estos marcos jurídicos, en este caso el de la Política Nacional del Recurso Hídrico, pero no están de acuerdo con ellas, las reconocen pero no las comparten. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM) (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM). En el discurso de estas dos autoridades ancestrales, uno como ne'jue'sh (gobernador) y el otro como thuthegnas (sabio) está el reconocimiento del Estado de Derecho que rige a la sociedad colombiana, al ordenamiento jurídico con que el Estado Colombiano gobierna a la sociedad colombiana. Pero también está el reconocimiento de que este ordenamiento no es suficiente porque limita sus derechos, respetan las leyes y normas del Estado Colombiano y entienden el funcionamiento de sus entidades e instituciones pero también comprenden que estos marcos institucionales y normativos son estrechos y limitados para sus aspiraciones como pueblos.

Citando al participante 2 (01/09/2018; 8.58AM-10.35AM) “hablando así de Colombia hay más de 80 pueblos indígenas (entiéndase pueblos originarios)... [Que] hemos como reformado digamos esa historia, ahora con mayor digamos fuerza y estrategia organizativa porque nosotros todavía creemos, pensamos en los tiempos del ayer. Para eso queremos estar organizados, crear nuevas estrategias del frente territorial y del derecho a la vida”, en este discurso se puede encontrar el fondo o la raíz de su postura política frente al desarrollo normativo e institucional de las políticas públicas en Colombia. La identidad como pueblos, como naciones aborígenes, es el fondo de esa postura política, identidad que tiene componentes fuertes como un territorio ancestral (mantei), gobierno propio en un marco jurídico propio, una lengua o idioma propio, una educación propia, es decir un ordenamiento social específico que los identifique como pueblos como el “ayer” arrebatado por los españoles y los criollos.

Este anhelo es una espera en el tiempo, de luchas a veces con éxito pero también de derrotas como el escenario pintado por la heroica resistencia del cacique la Gaitana.

También de diálogos y negociaciones con éxitos como el emprendido por el cacique Juan Tama con la Real Audiencia de Quito, negociación de la que se tiene el reconocimiento de territorios ancestrales. De frustraciones como cuando expresan “suelta la corona española esos territorios ahí es cuando la invasión se ve más fuerte contra los pueblos y los territorios indígenas....la comunidad pensó de que los criollos iban a ser más suaves con nosotros pero fue peor que la misma visión española”.(Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

Ese anhelo en el tiempo retoma fuerza 50 años atrás y la Constituyente del 91, junto con el Convenio 169 de 1989 al que se adhiere el Estado Colombiano mediante la ley 21 de 1991 le imprime una nueva vitalidad. Esa gesta es una demostración de madures política de un pueblo que nunca ha renunciado a su identidad como pueblo, usando una vez más como herramientas el dialogo y la negociación como preferencias.

Considerando pues que la política nacional ambiental atenta contra esa identidad ha propuesto ser consideradas como autoridades ambientales al interior de su jurisdicción, de manera especial que conserve su autonomía e independencia según sus usos y costumbres. Así lo afirma el participante 1 (25/08/2018; 10AM-11AM) cuando dice “lo que nosotros decimos es que el territorio es nuestro, es nuestro y nosotros veremos, es mas hace parte de nuestra espiritualidad”. También el participante 2 (01/09/2018; 8.58AM-10.35AM) indica que “cuando yo hablo de autoridades ancestrales es para el manejo y administración de todo el territorio ancestral, o sea que automáticamente somos autoridad ambiental.....me pregunto ¿si yo me meto en ese marco jurídico del SINA, de la ley 99, entonces de que autonomía estoy hablando?nosotros no necesitamos eso, somos autónomos, somos autoridades indígenas de los territorios ancestrales”.

Ante la negativa de los distintos gobiernos de aceptar esta propuesta las comunidades indígenas adoptan otra postura al incluir en la plataforma de lucha de sus organizaciones el tema ambiental, ajustan sus planes de vida incluyendo este tema y comienzan a darle administración desde su estructura de gobierno con un plan alternativo al presentado por la política nacional del recurso hídrico. Pero además pretenden impulsar la declaratoria de autoridad ambiental a nivel nacional en las próximas jornadas. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

Este nuevo plan recoge toda su visión sobre el territorio razón por la cual no recoge la propuesta de ordenar el recurso tomando como unidad de planeación la cuenca hídrica. Para ellos se deben intervenir todas las cuencas hídricas del territorio por lo que la planeación debe integrar a todas las cuencas. Es más, no se acepta el concepto de ordenación mediante el argumento de que frente a leyes gubernamentales, existe la ley natural que es la que en ultimas indica o señala el cómo, el cuándo se debe intervenir la cuenca, razón por la cual el territorio, la naturaleza, las cuencas no se ordenan porque ya están ordenadas por la naturaleza. (Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

El enfoque con que se aborda este plan de ordenación de cuencas tiene un fuerte apoyo en su cosmovisión. No es la consideración del agua como recurso económico, sino más bien desde la visión de espacio de vida y como corredor de vida. El agua es fuente de vida, pero también por ella transita vida hacia otros espacios de vida. (Participante 1. 25/08/2018; 10AM-11AM).

En el marco de ese plan ambiental propio han adquirido (liberado) tierras que han intervenido para convertirlas en bosques sometidas a una especie de guarderías por 50 años, han emitido mandatos con respeto al manejo de las cuencas prohibiendo la extensión del área cultivable hasta 15 metros a lado y lado de las quebradas, y de 30 a lado y lado de los ríos, han intervenido en los conflictos ambientales entre comunidades afectadas y autoridades y empresas de servicios públicos, ejercen control sobre la expansión de cultivos ilícitos que afecten la cuencas y mantienen una permanente vigilancia sobre todo el territorio para evitar la minería destructora de los espacios de vida.(Participante 2. 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM).

CONCLUSIONES

A continuación se plantean, las que se consideró son las principales conclusiones que deja la realización de este trabajo de grado en el que se buscaba analizar la ejecución de la Política Nacional del Recurso Hídrico en el caso específicos de la sub zona del Rio Quinamayó. Para ello se proponen tres aspectos puntuales: el papel que jugaron los actores y las organizaciones en el escenario conflictivo de la sub-cuenca del río Quinamayó; las instancias y mecanismos de participación en la gestión del agua en el Rio Quinamayó y, el alcance de las formas de organización de las comunidades indígenas y de sus labores en la gestión del agua.

El escenario conflictivo en la sub cuenca del Río Quinamayó: actores y organizaciones

El Estado Colombiano al igual que otros países, también adoptó el enfoque de políticas públicas como instrumento de planeación en sus actividades de dirección de la sociedad. La Constitución Política de 1991 se constituyó en la coyuntura ideal para comenzar a adaptar su institucionalidad al ejercicio de este enfoque. Uno de los asuntos problemáticos que comenzó a gestionarse bajo este enfoque fue el del recurso hídrico. Para ello ya había dado pasos previos como fue la creación del Ministerio del Ambiente mediante ley 99 de 1993 y otra serie de normas complementarias que constituirían el marco legal de la gestión hídrica, tales como los Decretos 2811/1974 y 2857/1981, los Decretos 1603/1994 y 1600/1994 del MAVDT, los Decretos 1729/2002, 1604/2002 y 1480/2007 todos del IDEAM entre otras.

Con este marco el gobierno inicialmente, y a través del Ministerio del Medio Ambiente y de la Corporaciones Autónomas comenzó la intervención de las unidades hídricas del país, considerando como unidad de planeación la cuenca y como instrumentos de planeación los PADS, POT, PBOT, POMCAS, Y POMCHS. Posteriormente hacia el año 2010 el Estado Colombiano adopta La Política Nacional del Recurso Hídrico y con ello se esperaba garantizar el desarrollo sustentable del país y fortalecer la gestión del recurso hídrico. Esta normatividad va a ser complementada con el Decreto 1640 del año 2012 y la Resolución 0509 del año 2013, ambos documentos emanados del MADS.

Toda intervención en el sentido de planificar el recurso hídrico comienza con la identificación y formulación del problema. Ello implica hacer un diagnóstico en el escenario donde sucede el problema, es decir, de la jurisdicción de la unidad hídrica examinando las distintas fuentes generadoras de conflicto por el agua, sus actores con sus intereses y lenguajes valorativos, la institucionalidad y las organizaciones presentes en la zona.

En el caso específico de la sub zona del Río Quinamayó, la intervención se inicia hacia el año 2008 con las fases de Aprestamiento y de Diagnostico, precisamente en el proceso de ajuste institucional, antes del diseño e implementación de la PNRH del año 2010, y continua con las fases de Aprestamiento y Formulación hacia el año 2014 y se estanca en estas etapas sin seguir con la ejecución de la política.

Esta jurisdicción hídrica se caracteriza por la presencia de diversos tipos de conflictos, de intensidad diversa, escenario en la confluyen también diversos actores con intereses heterogéneos que se disputan en competencia un recurso común, las aguas de la sub cuenca del Río Quinamayó y de sus micro cuencas que la conforman. Entre estos tipos de conflictos se identifican aquellos relacionados con la tenencia de tierra, los relacionados con el manejo de los recursos naturales, los de uso del suelo y los referentes al recurso hídrico.

Aunque las presiones sobre la posesión de tierras no es nueva en nuestra historia, estas presiones se agudizan más con la creación de la República, sobre todo hacia los años 30 y 50 del siglo XX, presiones que explican en parte la violencia de los años 50 del siglo pasado (Pecaut, Daniel. 2015). Despojos de tierras de los territorios indígenas, de los colonos, de las parcelas de comunidades afros por parte de terratenientes y empresarios agrícolas con fines de expansión de sus explotaciones ganaderas y agrícolas de gran escala. (Grupo Semillas, 2013).

Este fenómeno no nuevo se extiende en el tiempo y hoy hace parte del escenario actual. (El Espectador, 27/09/2017), (el Cauca al Instante, 31/07/2017), (INDEPAZ, 2012). Organizaciones campesinas, organizaciones afros, y organizaciones indígenas, todas ellas esbozan en sus programas de lucha reclamaciones al Estado por mayor dotación de tierras. Las recientes movilizaciones indígenas en minga y las recuperaciones ejecutadas a terrenos de cultivos de caña a los ingenios azucareros son manifestación de este tipo de conflicto.

Muy ligado a este tipo de conflictos esta la del uso del suelo. La ganadería extensiva, reclama su influencia, las grandes explotaciones agrícolas tales como los cultivos de arroz, los ingenios azucareros para los cultivos de caña dulce, las explotaciones mineras ilegales. Todas ellas disputándose la tierra para darle un uso específico de acuerdo a sus fines e intereses particulares.

Como contraparte de este escenario están las pequeñas explotaciones pecuarias, agrícolas, de pan coger de campesinos pobres, comunidades afros e indígenas, grupos sociales con pequeños excedentes para el comercio como complemento de ingresos para sus necesidades. Aquí dos casos especiales en cuanto al conflicto por uso del suelo, el referente al cultivo de café, cuya expansión requiere la expansión de la frontera agrícola y el otro caso es el referente a las comunidades indígenas con sus guarderías de bosques que por motivos relativos a su cultura, cosmovisión e identidad rivalizan con una visión más ligada a la explotación maderera para el lucro.

A la par de estos tipos de conflictos en el escenario de la jurisdicción del Río Quinamayó confluye uno no menos intenso que los anteriores. Se trata del conflicto entre Estado y guerrillas, entre guerrillas y paramilitares, un conflicto que tiene su característica política e ideológica y que, apropiándose de las demandas sociales adquiere adicionalmente los ribetes sociales. Aunque en los momentos se da un escenario de posconflicto, lo cierto es que aún se percibe la presencia de organizaciones con estas características.

Otros tipos de conflictos influyen en la gestión del recurso hídrico de tres formas: la dimensión uso, la dimensión calidad, y la dimensión cantidad. *En cuanto a la dimensión uso del recurso la mayor presión sobre la oferta hídrica proviene por el uso con fines agrícolas. De acuerdo con el TUA versión 50 de la CRC, instrumento de registro de las concesiones de agua, en la jurisdicción del Río Quinamayó el 70,62% de las*

adjudicaciones hechas son con fines agrícolas, seguido de las adjudicaciones con fines de uso doméstico. Este dato nos dice que la agricultura en esta jurisdicción ejerce una mayor presión sobre el recurso que la que ejerce a nivel nacional que se encuentra en un 54%. Esto puede explicarse por la demanda de tierra para el cultivo de la caña de azúcar y las plantaciones de café. El uso doméstico sigue en importancia en términos de la presión sobre el recurso hídrico con un 17,87%.

Estos dos usos estarían explicando desde la demanda una presión sobre el recurso con un porcentaje del 88,47%. Dado los estimativos sobre las proyecciones de población en esta jurisdicción, tomado como base el año 2010, la población crecería de 131.000 habitantes a 160.900 habitantes en el año 2020. Con ello las exigencias para uso agrícola serían mayores, lo mismo que para el consumo doméstico, el conflicto se haría mucho más agudo y alcanzaría niveles críticos al sumar las proyecciones para uso pecuario, industrial y recreativo.

Comparadas estas proyecciones con las de la oferta, si bien en el momento los meses críticos son julio y agosto, hacia el futuro los meses críticos serían marzo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, es decir, crecen los periodos de déficit de agua, presentándose un mayor conflicto por cantidad.

Con respecto a la dimensión calidad, el deterioro de la calidad implica conflicto en cuanto su configuración impide que otros actores puedan darle uso para los fines diversos, pero también, y tal vez lo más importante por la significancia en cuanto al deterioro de ecosistemas enteros. El agua es elemento primordial para las distintas formas de vida.

Una claridad de entrada nos señala que los conflictos por calidad comienzan a presentarse hacia la cota inferior, o por debajo de 1.100 msnm y hacia la desembocadura de la cuenca. Por encima de esta cota en un área de 170,58K² el impacto antrópico es bajo y coincide con los territorios de las comunidades indígenas, territorio donde nace la cuenca.

Las micro cuencas, componentes de la sub cuenca del Río Quinamayó que presentan contaminación química son Río Mandiva, y Río Quinamayó. Las micro cuencas que tienen afectación bacteriológica son Río Agua Clara, Río Japio, Mandiva, Quinamayó, Páez, Río Quilichao. Preocupantes en términos de vertimientos por rallanderías y excretas es la situación del río Mandiva y el río Quilichao. Estos datos nos indican que el mayor conflicto por calidad del agua se presenta hacia la parte baja de la cuenca, donde se concentra la mayor cantidad de población y las mayores extensiones de tierras dedicadas a la labor agrícola.

A este escenario conflictivo concurren una serie de actores portadores de intereses particulares y lenguajes valorativos distintos. Tanto el documento POMCH 2010 como la Política Nacional del Recurso Hídrico (MAVDT, 2010) contemplan seis tipos: Autoridades ambientales y civiles, sector productivo, organizaciones sociales, servicios, grupos al

margen de la ley, comunidades. El interés que se tiene sobre el recurso determina el lenguaje valorativo, así los que ven el recurso un insumo productivo esgrimirán argumentos monetarios en términos de costos beneficios. Los que ven en el recurso agua un interés social tendrán una valoración que va desde el culto a lo silvestre, hasta la justicia con los pobres, intereses ambientales, identitarios, para el consumo doméstico.

El Decreto 1640 del año 2012 del MADS introduce una primera clasificación en cuanto introduce las estructuras de planificación y las instancias de coordinación y de participación. Las estructuras de planificación en orden a su magnitud son las macro cuencas, las zonas hidrográficas, las sub zonas hídricas, y por último la micro cuencas y acuíferos como las unidades de menor calado. Las instancias de coordinación son contempladas para las estructuras macro cuencas y las zonas hidrográficas, y las instancias de participación se contemplan para las unidades sub zona hídrica, micro cuencas y acuíferos. (MADS, 2012)

En correspondencia con esta clasificación los actores presentes en estas instancias, en el caso de las macro cuencas son el Ministerio del Ambiente, las corporaciones presentes en esa jurisdicción, autoridades municipales y departamentales, las cámaras de comercio presentes y los que las autoridades ambientales consideren relevantes. En el caso de las zonas hídricas los actores presentes son las corporaciones y la Dirección Nacional de la Gestión del Recurso Hídrico.

Para las instancias de participación, el MADS promulgo la resolución 0509 del año 2013 y por medio de este documento clasifico los actores en 11 tipos distintos, así: organizaciones indígenas, organizaciones de negritudes, organizaciones de campesinos, organizaciones de productores, juntas de acción comunal, ONGS ambientales, empresas prestadoras del servicio, autoridades municipales presentes en la zona, autoridades departamentales presentes en la zona, instituciones de educación superior presentes en la zona y otras que la autoridad ambiental considere relevantes. (MADS, 2013). Esta clasificación es la base actual para la conformación de los consejos de cuenca.

En el caso del Rio Quinamayó el POMCH 2010 no considero las instancias de coordinación institucional para la identificación de actores, pero si la de participación dado que estas instancias solo vienen a ser introducidas por el Decreto 1640 del año 2012 y procedió a distinguir los actores en actores de base o comunitarios. entre los que se incluye a juntas de acción comunal, juntas administradoras de acueductos veredales, organizaciones campesinas, afros, indígenas, gremios y organizaciones de productores, así como también a ONGS ambientales, grupos de mujeres. Los otros actores los agrupo en actores institucionales entre los que considero a las administraciones municipales, departamentales, CRC, resguardos indígenas, instituciones de educación superior, media y básica.

La formulación del instrumento de planeación, recoge un conjunto de programas y proyectos con metas indicadas. Para ello se hizo uso de variables cuantificables con unidad de medida convertida en términos monetarios. (POMCH 2014), lo que quiere decir es que el lenguaje que impero en la toma de decisiones fue el lenguaje racional, sujeto a conducta estratégica con arreglo a fines y medios. En esto es congruente con la política nacional que a pesar de que en el diagnostico se hace notar la presencia de lenguajes de valoración distintos al monetario, el que termina imperando es el conmensurable. (MAVDT, 2010)

En conclusión no hay duda de que el diseño y formulación del POMCH para el Rio Quinamayó, al considerar que en el proceso de la política pública no concurría un solo actor (el gobierno), sino que en ella intervenían multiplicidad de actores en forma de organizaciones, que la información era incompleta, que los recursos son escasos, que hacia presencia lenguajes valorativos distintos, en esa medida se separaba del enfoque secuencial y se acercaba al enfoque integracionista por el lado del enfoque de gobernanza, solo que para este caso el lenguaje de valoración que toma importancia para la toma de decisiones es el que se construye con arreglo a factores racionales.

Por otro lado el hecho de considerar instancias de coordinación institucional para la planeación de unidades macro y de zonas, y para las unidades sub cuenca y micro cuencas las instancias de participación, contraria el enfoque con el que se aborda la intervención que es la gobernanza para la jurisdicción del Rio Quinamayó. Parece seguir más un enfoque de redes en términos de un Pluralismo Corporativismo en cuanto a que el arreglo de la instancia de participación, y la instancia de coordinación constituyen procesos cerrados donde el gobierno solo permite grupos de interés bien organizados, limitados en número. (Klinj, 1998).

Otra conclusión que surge de la descripción tanto de la política nacional hídrica, como de su aplicación en el contexto de la sub zona del Rio Quinamayó, se relaciona a la forma en que se agenda el problema. Siguiendo la diferenciación en Roth, 2002, los enfoques de Cobb y Elder, el empresario político es el gobierno en cuanto persigue unos objetivos relacionados con la sustentabilidad del recurso y el fortalecimiento de la débil gestión del agua en la localidad. El documento soporte de esta afirmación es el convenio suscrito entre la administración municipal, Emquilichao, por una parte, y por la otra la CRC. Pero también el enfoque de Chavalier y el de Garraud son útiles para determinar la forma como se agenda el problema en cuanto los partidos políticos agendan el problema como oferta de campaña.

Instancias y mecanismos de participación en la gestión del agua en el Rio Quinamayó

Con respecto a las instancias y mecanismos de participación, la intervención se sujetó a lo considerado en el marco vigente hasta el año 2008. La ley 134 de 1994, el decreto 1729

del año 2002 del IDEAM señalaron las instancias y los mecanismos. En consideración estaban los PADS, POTS, PBOT, POMCAS, POMCH. Entre los mecanismos se contemplaba los consejos de cuencas y la consulta previa aplicado a las comunidades indígenas y afros según ley 70 de 1993, ley 21 de 1991 y el convenio 169 de 1989 de la OIT. De hecho el consejo de cuencas nunca se conformó y lo que quedó diseñado fue un pre consejo de cuencas, figura ajena a lo dispuesto en el marco jurídico. De la misma manera la negligencia se interpuso en la estructuración de la consulta previa a estas comunidades y ellas quedaron por fuera de la gestión del recurso hídrico iniciado con el POMCH 2010.

El POMCH 2014 a pesar de construirse en el tiempo en que ya se habían estructurado mejores instrumentos y herramientas de gestión no logró corregir esta serie de errores que a la postre, fue causal para que la corporación no aprobara estos documentos de planeación y se prosiguiera con la fase de ejecución.

Si adicionamos a las limitaciones impuestas a la participación por el Decreto 1640 del año 2012, a las limitaciones impuestas por la resolución 0509 de 2013 en cuanto a que la participación de las organizaciones sociales se limita solo a las unidades hídricas menores, y en cuanto a que el consejo de cuencas solo puede formular recomendaciones y sugerencias, se puede concluir que las decisiones en materia de gestión hídrica están concentradas en el ente rector y las autoridades regionales ambientales. La participación social se hace formal en términos testimoniales y no real. Las autoridades no han fomentado estos mecanismos e instancias, y lo peor no existe consejo de cuencas y no se ha hecho la consulta previa. El enfoque de gobernanza por lo que parece con que se inició la intervención en la sub cuenca del Río Quinamayó es más formal que real. Prueba de esto es que en los talleres selectivos que se desarrollaron en el proceso de diseño y formulación de la política, no se presenció esa carga emocional, las tensiones propias del debate (Bardach, Eugene, 1996) en busca de un consenso en cuanto a visiones sobre las causas, el diagnóstico, la discusión sobre el diseño de los objetivos.

Esta circunstancia se repite para el caso de la sub cuenca del Río Quinamayó, en cuanto los diversos talleres realizados con los actores tuvieron la intención de socializar, es decir, informar sobre las decisiones ya tomadas. No se generó debate, controversia sobre causas, sobre priorización, estrategias, objetivos. La comunidad tuvo una participación pasiva y se limitó, como siempre, a servir de testigo de una acción contratada en la que las decisiones ya estaban tomadas sin su opinión y consentimiento.

Súmele a esto el hecho de que las autoridades no han fomentado estos mecanismos e instancias, y lo peor es que no existe consejo de cuencas y no se ha hecho la consulta previa. De acuerdo con Bardach, 1996, esta serie de hechos caracterizan a una política como reactiva más que anticipatoria, formulada en términos sub óptimos, ya que la participación es necesaria en la formulación de los problemas. Por otro lado, si retomamos

la definición de política pública en Aguilar, (2007) el enfoque de gobernanza por lo que parece con que se inició la intervención en la sub cuenca del Rio Quinamayó es más formal que real.

Alcance de las formas de organización de las comunidades indígenas y de sus labores en la gestión del agua.

El marco jurídico desplegado en la gestión del agua mediante la Política Nacional del Recurso Hídrico, las normas complementarias promulgadas con posterioridad a la política nacional hídrica, limitan el alcance de las formas de organización de las comunidades indígenas en la gestión del agua, es decir, sus competencias como autoridad ambiental están limitadas a las funciones contempladas en la ley 99/93 y están supeditadas a las actuaciones de las corporaciones como autoridad superior en su jurisdicción territorial.

El reconocimiento de sus entidades como entidades públicas especiales en la Constitución Política les determina el ejercicio de sus potestades al interior de una jurisdicción que son la de las entidades territoriales especiales. Pero estas potestades, en términos de su autonomía, independencia, y el derecho a darse su propio gobierno con arreglo a sus usos y costumbres, quedan sujetas al ordenamiento jurídico de la nación como un todo y en este sentido a los mandatos que se originen en el ejercicio de las facultades legítimas de los gobiernos y entidades del Estado.

En materia ambiental entonces quedan sujetas a lo dispuesto tanto en la Constitución Política como también a la ley 99/93, y esta ley les asigna como entidad del Estado Colombiano que ejerce autoridad, funciones como autoridad ambiental pero limitada dentro del contexto de delegación de competencias y del orden jerárquico establecido con el SINA. La normatividad desplegada alrededor de la gestión del agua, el Decreto 1729 del año 2002 del IDEAM, la Política Pública de Gestión Integral del Recurso Agua del año 2010, el POMCH del Rio Quinamayó, el Decreto 1640 del año 2012 y la Resolución 0509 del año 2013 del MADS le reconocen la otra connotación en la gestión del agua como actor desde el ámbito de organización social.

Y aquí encontramos que en materia de gestión hídrica las comunidades indígenas tienen un doble papel, como autoridad ambiental y como actor social. Como autoridad ambiental su ejercicio procede por el reconocimiento constitucional de entidad territorial especial que ejerce autoridad al interior de su jurisdicción. Como actor social su papel lo ejerce tanto al interior de su jurisdicción como por fuera de ella en los límites demarcados por la jurisdicción de la unidad hídrica en intervención. La resolución 0509 aludida reza que las comunidades indígenas no necesariamente tienen que ejercer actividades en la cuenca para ser reconocidas y convocadas a participar de la gestión del agua en esa jurisdicción hídrica

Ahora bien, el convenio 169 de 1989 de la OIT lo que introduce es un mecanismo de protección hacia estas formas organizativas, que se invocan como de obligatorio cumplimiento previo. Esta actuación de un mecanismo de protección se hace en el entendido de que estas formas tienen un carácter social especial, de que se encuentran en situación de desventajas manifiestas y amenazadas potencialmente en cuanto a su identidad, costumbres, cultura, forma de gobierno, y derecho al territorio.

Si en virtud de esto las comunidades étnicas pueden vetar la ejecución de una política que es codificada por ellas como atentatoria contra sus costumbres, cultura, que amenazan su permanencia como pueblos, queda el interrogante del alcance de este veto y la alternativa posible hacia la ejecución de la política, en este caso la gestión del recurso agua en el Rio Quinamayó. Acorde con el texto del convenio 169 de la OTI en este evento esta decisión debe tenerse en cuenta para la toma de decisiones y dado el reconocimiento de autonomía e independencia de las entidades territoriales indígenas, lo mismo que el carácter inalienable e in expropiable de los territorios indígenas la decisión de las comunidades debe ser respetada y se debe buscar una alternativa adicional con fines de buscar el acuerdo.

Los gobiernos colombianos han producido normas reglamentarias de este convenio. La ley 21 de 1991 y la ley 70 de 1993. La característica de estas normas es resaltar el objetivo como instrumento de participación social, más que el de protección, buscando el acuerdo con estas comunidades. De hecho ante un evento de no aceptación de la convocatoria a la participación, la decisión sobre ejecución de la política recae en el gobierno o autoridad competente sin importar la decisión de las comunidades.

En una circunstancia como la contemplada por las leyes 21 de 1991 y la ley 70 de 1993 en referencia a su papel en la gestión del recurso hídrico, ¿cuál ha sido el argumento de las comunidades indígenas?: En palabras del participante 2 (2, 01/09/2018; 8.58AM-10.35AM) “lo que discutimos con el gobierno nacional era que, a pesar de que somos legítimamente las autoridades ancestrales, somos autoridades ambientales también. Cuando yo hablo de autoridades ancestrales es para el manejo y administración de todo el territorio ancestral, o sea que automáticamente somos autoridad ambiental”. Más adelante dice “entonces me pregunto ¿si yo me meto en ese marco jurídico del SINA, de la ley 99, entonces de que autonomía estoy hablando?, así yo hago lo que Uds. me manden a que haga. Nosotros no necesitamos eso, somos autónomos, somos autoridades indígenas de los territorios ancestrales”.

Si la lucha por la identidad como pueblo les exige la estrategia territorial y de defensa de la vida, entonces esta estrategia comienza a erosionarse con la pérdida de autonomía y el desconocimiento de su autoridad en todos los sectores, en específico en este del agua, por ello no pueden permitir el ordenamiento al interior de su territorio por un agente perturbador de lo que ya está ordenado. Autonomía para gestionar sin intermediarios sus

propios asuntos, autodeterminación para darse su propio gobierno y resolver sus asuntos según su propia visión, establecer sus propios mecanismos de control.

Esto es, las comunidades indígenas tienen un comportamiento colectivo. Diseñan sus instituciones, normas, directrices, estatutos de manera colectiva de tal forma que internamente hay un consenso que le imprime legitimidad a la iniciativa directiva, y esta legitimidad hace que esta se acate colectivamente. Esta forma colectiva de actuación da como resultado la configuración de una estrategia cooperativa, que en términos de la teoría de juegos, en un juego que se repite en el tiempo, es la mejor estrategia.

Toda esa institucionalidad creada alrededor de su identidad como pueblos, la cultura, las costumbres, el gobierno propio, el derecho propio, sus planes de vida, están ligados a ese frente estratégico que es la defensa de la vida, de la naturaleza. Las guarderías de bosques, su control sobre la frontera agrícola, el control de talas, de la cacería hacen parte de lo que ellos llaman aislamientos; la armonización entre las necesidades de la naturaleza y del ser humano, es el principio en el que se basa todas esas labores que ejecutadas en las partes altas del nacimiento de las micro cuencas que componen el complejo del Río Quinamayó permiten que las comunidades aguas abajo disfruten de aguas abundantes y de calidad y esto es un mandato de la C.N. en sus artículos 8, 95, 102, en referencia a la protección de la naturaleza.

La administración comunitaria una solución para el caso del Río Quinamayó.

Ya en 1990 la economista Elinor Ostrom en dos documentos de su autoría había planteado que la salida para la “tragedia de los bienes comunes” era un arreglo comunitario para su gobierno (administración, gestión). Tanto en “El Gobierno de los Bienes Comunes”, como en “el Gobierno de los Bienes Comunes desde el Punto de Vista de la Ciudadanía” plantea condiciones para una buena gobernanza de este tipo de bienes. Una de ellas tiene que ver con la conformación de un sistema o estructura poli céntrica con base en instituciones con fortaleza en normas, directrices, códigos, estatutos, que guíen la conducta de los apropiadores de los bienes comunales, que se construyan de manera colectiva de tal forma que gocen de legitimidad para lograr su acatamiento colectivo y desestime los incentivos negativos. (Ostrom, 1990)

Otra de las exigencias tiene que ver con la descentralización de funciones, de tal forma que gobiernos locales y regionales puedan contar, como autoridades, de amplias competencias en materia de gestión de bienes comunales, que gocen de autonomía para el diseño, implementación y ejecución de políticas y de sus normas, así como también que demuestre su compromiso con el asunto a través de la destinación de recursos tanto humanos como financieros. (Ostrom, 1990).

Para el caso específico de la jurisdicción de la sub zona del Rio Quinamayó, la descentralización de funciones es uno de los principios contemplados en la Constitución Política, de tal forma que tanto el gobierno departamental del Cauca, como el municipio de Santander de Quilichao gozan de competencias en materia ambiental, competencias que están contempladas en la ley 99 de 1993, y en materia de recursos hídricos en la política pública de gestión del recurso hídrico y el Decreto 1640 del año 2012 del MADS. En estos documentos están contempladas las facultades de estas entidades territoriales, y sus obligaciones para con los bienes comunales.

Estos documentos ordenan que en los planes de desarrollo, en los POT, PBOT deben incorporarse programas y planes a este respecto, y los departamentos deben diseñar, implementar y ejecutar los Planes Departamentales de Aguas. En este sentido, tanto el gobierno departamental como el municipal, a lo largo del tiempo han demostrado cierto compromiso que para los participantes no ha sido el mejor. En el caso del municipio, este documento da cuenta de una oficina de aguas, además de contar con una secretaria del ambiente, con personal destinado a estas obligaciones. También cuenta con una fundación con destinación al manejo del micro cuenca del Rio Quilichao que ha ejecutado presupuesto en función de la gestión del agua.

Ostrom contemplo el arreglo comunitario con base en la connotación de actores sociales de las comunidades (Ostrom, 1990). Aquí, en este caso, las comunidades tienen otra connotación en su papel, son autoridades en su jurisdicción y tienen competencias ambientales, diseñan políticas ambientales incluidas las referentes al agua que se contemplan en sus planes de vida. También crearon una oficina especializada en estos asuntos que se conoce como El Tejido Ambiental con personal asignado para estas labores y asignan presupuesto para estas responsabilidades.

A raíz de su reclamo de cumplimiento de la consulta previa e informada con ocasión del diseño y formulación de la Política Nacional del Recurso Hídrico del año 2010, como también para el caso de ejecución de esta política por parte de las corporaciones autónomas, se hizo notoria su inconformidad con el contenido de la ley 99 del año 1993, en cuanto no se les reconocía como autoridad ambiental y en cuanto a la limitación de sus competencias. De esta manera en materia de competencias amplias el asunto se vuelve complejo pues lo que se reclama es el reconocimiento como autoridad máxima dentro de su jurisdicción, y con esto la facultad de otorgar licencias, permisos, concesiones, licencias ambientales, la facultad de recaudo, la facultad de imponer medidas de policía y sanciones, entre otras.

Esta circunstancia implicaría un desbalance en términos de jerarquía de autoridad en relación con el gobierno departamental y municipal tornándose la situación mucho más compleja, razón por la cual el requisito de Ostrom en cuanto al concurso de autoridades locales con competencias amplias sería incompleta (Ostrom, 1990). Subsanan este obstáculo implicaría modificar la ley ambiental, la ley 99 de 1993 con el fin de conceder mayores

competencias tanto a municipios como a departamentos y darle el reconocimiento a las autoridades indígenas de máxima autoridad ambiental en su jurisdicción.

Como complemento con esto se hace necesaria la modificación del Decreto 1640 del año 2012 en relación a las instancias de coordinación y de participación, con fines de ampliar las instancias de participación social de tal forma que incluya las estructuras macro cuencas y zonas hídricas. Adicional a esto, no menos importante es la promoción de las instancias y mecanismo de participación en la jurisdicción del Rio Quinamayó, compromiso muy importante para estructurar un sistema como el propuesto por Ostrom, (1990) poli céntrico, con base en instituciones fortalecidas por normas, directrices, códigos de conducta colectivamente construidos, como otra condición para una buena gobernanza del recurso hídrico en la jurisdicción del Rio Quinamayó.

La ley 21 de 1991, y la ley 70 de 1993 no cumple con los estándares que exige el convenio 169 de la OIT. Incluso su génesis no cumple con el requisito de consulta previa. Lo que queda en su naturaleza es que es un mecanismo para buscar un acuerdo de cooperación de las comunidades de la iniciativa ya tomada, es decir, es una consulta posterior a la decisión tomada. En el evento en que la iniciativa gubernamental sea rechazada por las comunidades se entiende que las comunidades rechazaron la invitación a participar, y por tanto queda en potestad de la autoridad reguladora de tomar o no en cuenta esta decisión de las comunidades. Por esta razón es necesaria una norma estatutaria que logre plasmar en su real dimensión el espíritu del convenio 169 de la OIT.

Ese escenario posible además debe contemplar la conjugación de todos los saberes, disciplinas de conocimiento, el ejercicio de todos los lenguajes de valoración, de tal forma que nos lleve a evaluaciones multicriteriales y multidisciplinarias. Es una exigencia del escenario conflictivo pues es una confluencia de visiones distintas, culturas, costumbres, cosmovisiones, saberes ancestrales y tradicionales que comportan las comunidades étnicas. Sin su concurso se hace imposible el consenso pues son formas de valorar prioridades para la toma de decisiones.

Bibliografía

- ACIN (2019). Planes de Vida. Recuperado de: <https://nasaacin.org>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *clad*, 30.
- CAF. (2015). Gobernanza del Agua. <http://www.caf.com/media/26300063/Gobernanza-agua-américa-sur-caf.pdf>.
- Calamie, P. (2003). La Democratie en Miettes. Our Une Revolution de la Governance. docs.ec/m.Er/pdf.livre/117DemocratieEnMiettes.pdf.
- CEPAL. (1994). Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: la Gestión Integrada de Cuencas. www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19759/lcr1399s.pdf.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (1990). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Cuadernos de legislación indígena. México D.F. recuperado de: www.cdi.gob.mx/transparecia/convenio169_oit.pdf
- Contraloría Departamental del Cauca. (2008). *Informe Final Municipio de Santander de Quilichao- EMQUILICHAO*. Popayan, Cauca: Contraloría Departamental del Cauca.
- Corporación Autonoma del Cauca. (2010). *POMCH Quinamayó*. crc.gov.co/files/.../Pomch/Río%20Quinamayó/pomch_quinamayó.pdf.
- Corporación Autonoma del Cauca. (2014). *Plan de Ordenamiento y Manejo de la Subcuenca del Río Quinamayó. Prospectiva y Formulación*. crc.gov.co/files/.../POMCH/Río%20Quinamayó/QUINAMAYÓ_2014.pdf.
- Corporación Autonoma del Cauca. (2016). *Plan de Acción 2017 - 2019*. Popayan, Cauca: www.crc.gov.co/index.php/490-plan-de-acción-2016-2019-en-formulación.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Constitución Política de Colombia. www.corteconstitucional.gov.co/?bTr.
- DANE, (2018). Demografía y Población. Recuperado de www.dane.gov.co>estadísticas-por-temas>demografía-y-población
- De Leon, P. (2011). Una Revisión del Proceso de las Políticas: de Lasswell a Sabatier. *Lecturas sobre el Estado*.
- Derecho Ambiental. (2012). Conferencia de Estocolmo 1972 y Conferencia de Río 1992. derechoambientalcuvate.blogspot.com/2012/.../conferencia-de-estocolmo-1972-y.htm...
- Dourojeanni, A. (2008). La gestión del Agua y las Cuencas en América Latina. CEPAL #53 repositori.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/1/053081089_e...

- ECOPAR. (2008). Plan de Ordenamiento Territorial de la Micro-Cuenca del Río Chimborazo. www.ecopar.org.ec/.../125-plan-de-ordenamiento-territorial-de-la-microc...
- editorial. (27 de septiembre de 2017). santander de quilichao la tierra de la que se apoderaron los paramilitares. *el espectador*, pág. 1.
- EMQUILICHAO. (2009). *Programa de Uso Eficiente del Agua*. Santander de Quilichao, Cauca: EMQUILICHAO.
- FAO. (2007). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Pagos por Servicios Ambientales*. FAO www.fao.org/docrep/010/a1200s00.htm.
- FAO. (2010). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales*. FAO www.fao.org/docrep/013/i1757s/i1757s.pdf.
- FAO. (2016). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria*. FAO www.fao.org/3/a-i6030s.pdf.
- Guerrero, O. (ND). Políticas Públicas: Interrogantes. www.omarguerrero.org/articulosPPinterrogantes.pdf.
- Heinz Dieterich, S. (2017). El Socialismo del Siglo XXI. www.rebelión.org/docs/121968.pdf.
- Hogenboom, B., Baud, M., & De Castro, F. (2012). Environmental Governance in Latin America: towards and integrativeuna research agenda . Retrieved from: <https://hdl.handle.net/10644/3692>
- Jon, P., & Guy, P. (2000). Different Ways to Think About Governance. Siteresources.worldbank.org/.../PierreandPetersDifferentswaystuthi...
- Katsamunski, P. (2016). the Concept of Governance and Public Governance Theories. www.unwe.bg/uploads/Alternatives/Polya1br220ken.pdf.
- Klinj E., H. (1998). Redes de Políticas Públicas: Una visión General. *revista-redes*. Rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf.
- Lasswell, H. (1951). La Orientación Hacia las Políticas. <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/estadoypolíticaspúblicas/861527045laswel-orient>.
- Launay, C. (2005 volumen 185). Estado, Ciudadanía y Renovación de lo Político. *Controversia CINEP*, 92-95.
- Luis Fernando Aguilar. (2006). *gobernanza y gestion pública*. <https://es.scribd.com/.../1575958355-Aguilar-villanueva-Gobernanza-y-gestion-publi...>
- Mariñez N., F. (s.f.) www.revistaeggP.uchile.cl/Index.php/REGP/article/viewPDFInterstitial/.../13935). ¿ Estado Regulador ou Auto-regulacao Social - uma reflexao sobre o papel do Estado nas Redes de Políticas. *Estado, Gobierno, Gestao Pública #13*.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf.

- MIN-CULTURA, (2018). Nasa (Páez), la gente del agua. Recuperado de: www.mincultura.gov.co/areas/poblacion/noticias/Documents/Caracterizacion%20del%20pueblo%20Nas....
- Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Colombia. (2012). Decreto 1640 del 2012. www.minambiente.gov.co/images/normativa/decreto/2012/dec16402012.pdf.
- Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Colombia. (2013). Resolución 509 del 2013. www.minambiente.gov.co/images/.../pdf/cuencas/.../Resolución-0509-de-2013.pdf.
- Ministerio del Ambiente. Colombia. (2010). Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico. www.minambiente.gov.co/.../GestiónIntegraldelRecursoHídrico/.../PolíticaNacional.
- Muyuy, Jacanamejoy, Gabriel (2012). Ley 21 de 1991 Conferencia Internacional del Trabajo. Convenio 169. Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Colección Cuadernos Legislación y Pueblos Indígenas de Colombia n° 1. Imprenta Nacional de Colombia. ISBN 978-958-18-0386-6. Recuperado de: www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/ley21-1991.Pdf.
- OCDE. (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Pinciples-Water-spanish.pdf>.
- ONU. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de: https://www.un.org>esa>socdeu>unpfii>documents>DRIPS_es
- ONU. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo 5-16 junio 1972*. www.dipublico.org/conferencia/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf.
- Ostrom, E. (1990). El Gobierno de los Bienes Comunes desde el Punto de vista de la Ciudadanía. www.colsan.edu.mx/.../EL%20GOBIERNO%20DE%20LOS%20BIENES%20COMU...
- Ostrom, E. (s.f.). El Gobierno de los Bienes Comunes. www.pabloabitbol.com/.../14.1%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20los%20bie...
- Ovidio Hoyos. (31 de julio de 2017). conflicto de la tenencia de la tierra en el cauca se agudiza. *el cauca al instante*, pág. 1.
- Pecaut, D. (2015). *Una Lucha Armada al Servicio del Statu Quo Social y Político*. Bogotá, Colombia: www.altocomisionadopalapaz.gov.co/.../Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%...
- Red Justicia Ambiental Colombia. (ND). Declaración de Río de Janeiro, Antecedentes. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/.../declarac3b3n-de-r3o-19...>
- Rodríguez, G., Gil, J., & García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: Aljibe. media.utp.edu.co/.../metodología-de-la-investigación-cualitativa/investigacióncualitati...
- Rojas, J. P., Malheiros, T. F., Madera, C., & Dos Santos, R. (2013). Análisis comparativo de Modelos e Instrumentos de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Suramérica: los casos del Brasil y Colombia. *Ambiente y Agua*, 73-91.

- Russell, P. (2012). Policy Transfer, Consultants and the Geographies of Governance. . retrieved from: journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0309132511417659.
- Sandoval, C., & A., C. (1996). Pesquisa Cualitativa. <https://panel.inkuba.Com/sites/archivos/manual/%20colombia%cualitativo.pdf>.
- Sarkar, S., & Kern, B. (2008). Socialismo Ecológico o Barbarie. www.oekosozialismus.net/ecosocialismoobarbarie.pdf.
- semillas, g. (2013). *transformacion de las fincas norte-caucanas para la persistencia en el territorio*. cali valle: arfo editores e impresores Ltda.
- Solanes, M. (2015). Gobernanza del Agua. <https://www.caf.com/media/2630063/gobernanza-agua.américa-sur-caf.pdf>.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. Retrieved from: catedras.fsoc.uba.Ar/.../Stoker%202002%20Governance%20es%...
- Wáter Fórum of the Américas. (2011). Hacia una Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/.../D7/6%20WWF-GOVERNANZA%20Final.pdf.
- Zamudio Rodríguez, C. (2012). Gobernabilidad sobre el Recurso Hídrico en Colombia: Entre Avances y Retos. www.bdigital.unal.edu.co/35845/1/36284-15111-1PB.pdf.

ANEXOS

ANEXO 1. FORMATO ENTREVISTA.

UNIVERSIDAD DEL VALLE.

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

PROGRAMA MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS

ALUMNO: DIEGO M. ZUÑIGA HURTADO

TRABAJO DE GRADO: “LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ORGANIZADAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA. EL CASO DEL RÍO QUINAMAYÓ (CAUCA)”

ENTREVISTA AL GOBERNADOR DEL CABILDO INDIGENA URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO.

El propósito de la investigación es indagar sobre aquellos problemas que se constituyen en obstáculos para el logro de los objetivos planteados en la “Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico” a 8 años de su formulación. En particular el interés se centra en aquellos aspectos que tienen que ver con los objetivos 5 y 6 de esta política, en cuanto a, primero, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, y segundo, en cuanto al aumento de la gobernabilidad.

El factor clave en estos propósitos se ha considerado que sea la participación de la sociedad a través de sus organizaciones. Así ha sido permanentemente reseñado en las distintas cumbres ambientales, en los foros sobre aguas a nivel internacional, en los diseños metodológicos de organismos internacionales, reseñas y recomendaciones que han sido recogidas tanto en la Constitución Nacional, como también en la reglamentación que recoge la creación del ministerio del ramo como autoridad nacional máxima, también en los lineamientos de la política, sobre todo en los principios rectores.

Se espera que este trabajo produzca insumos que le sean valiosos a su organización para el uso en sus propósitos y funciones. El siguiente es el cuestionario de la entrevista:

TEMA: GESTIÓN DEL RECURSO HIDRICO SUB CUENCA DEL RÍO QUINAMAYÓ

- 1.- Como organizaciones sociales, los resguardos indígenas ¿Qué competencias y funciones tiene con respecto a la gestión ambiental y en específico en la del agua en este municipio?
- 2.-En cuanto al agua puede Ud. explicar ¿En qué consiste la problemática del recurso hídrico en la jurisdicción de la sub zona del Río Quinamayó y del municipio de Santander de Quilichao?

3.- ¿Qué consideraciones sobre el recurso agua en términos de valores e intereses tiene la institución a la que Ud. representa?

4.- En materia de gestión del agua, la Política Nacional del Recurso Hídrico se decidió políticamente por los objetivos de oferta, demanda, calidad, riesgos, fortalecimiento de la capacidad institucional, y gobernabilidad, en el caso de la situación del Río Quinamayó ¿Cuál ha sido el aporte de su participación en la gestión para el logro de estos objetivos?

5.- De acuerdo con la información que Ud. tiene sobre la situación ambiental del Río Quinamayó, de la gestión que se hace sobre este recurso, ¿qué factores pueden amenazar el logro de metas y objetivos? ¿Cuáles pueden fortalecer la gestión?

6.- En el año 2016 la CRC mediante su documento “Cauca, Territorio Ambiental para la Paz”, formuló una serie de problemas amenazadores de la gestión hídrica en el Departamento del Cauca, entre ellos, y muy importante está la débil participación social. ¿Cuál es la posición de su organización sobre este asunto?

7.- En la misma línea de la pregunta anterior ¿Cuál es la posición de su organización cuando también se alude como problema el débil relacionamiento con las comunidades indígenas y el difícil entendimiento entre autoridades ambientales y ellas?

8.- ¿Cuál podría ser la posición de la institución a la que Ud. representa en cuanto a las condiciones, instrumentos, y el cómo se pueden superar las debilidades de participación social en la gestión integral del recurso agua para la cuenca del Río Quinamayó?

ANEXO 2. EL MARCO NORMATIVO DE LA POLITICA NACIONAL DEL RECURSO HIDRICO.

DOCUMENTO	CONTENIDO
Ley 23 de 1973	Facultades extraordinarias al presidente para expedir código de recursos naturales y de protección al medio ambiente
Ley 10 de 1978	Normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental.
Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio del Medio Ambiente.
Ley 161 de 1994	Creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.
Ley 373 de 1997	Establecimiento del programa para el uso eficiente y de ahorro del agua.
Ley 1444 de 2011	Escisión de ministerios, facultades para modificar la estructura de la administración pública, planta de personal de la fiscalía general.
Ley 1625 del 2013	Deroga ley orgánica 128/94. Régimen para áreas metropolitanas.
D. 321 1979 min interior	Plan nacional de contingencia contra derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas.
Decreto presidencial 1311 1998	Reglamentario literal g art. 11 ley 373/1997. Obligación de entidades usuarias del recurso hídrico de suministrar información sobre caudal consumido
Decreto 1078/2015 MA	Decreto reglamentario único sectorial. Compilación de normas.
Decreto 1933/1994 MA	Reglamentario art. 45 ley 99/1993
D. 2324/1984 M. Defensa.	Reorganización de Dirección Marítima y Portuaria DIMAR
Decreto 1600/1994 MA	Reglamentación SINA en relación con Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de información ambiental.
Decreto 4742/2005 MAVDT	Modifica art. 12 D. 155/2004 reglamentario de art. 43 ley 99/93
D. 1443/2004 MAVDT	Reglamentario D. 2811/74, ley 253/96, ley 430/98. Prevención y control de contaminación ambiental por plaguicidas, desechos o residuos peligrosos.
D. 1449/77 M. Agricultura	Reglamentario inciso 1 numeral 5 art. 56 ley 135/61, D. 2811/74. Conservación de RNR sobre predios, aguas, bosques, fauna, suelos.
D. 3930/2010 MAVDT	Reglamentario T. 1 ley 9/79, cap. II T. VI parte III libro II D. 2811/74. Usos de agua y residuos líquidos.
D. 0303/2012 MADS	Reglamentario art. 64 D. 2811/74. registro de usuarios del recurso hídrico RURH
D. 1323/2007 MAVDT	Creación del sistema de información del recurso hídrico SIRH
D. 1324/2007 MAVDT	Creación del RURH
D. 1480/2007 MAVDT	Priorización de ordenamiento e intervención de algunas cuencas hidrográficas
D. 1575/2007 M.P. Social	Establece sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano
D. 1640/2012 MADS	Instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos
D. 1900/2006 MAVDT	Reglamenta parágrafo art. 43 ley 99/93. Cobro del 1% de la inversión en proyectos que hagan uso del agua tomada directamente de fuentes naturales.
D. 2372/2010 MAVDT	Reglamenta D. 2811/74, ley 99/93, ley 165/94, D. 216/2003. Sistema nacional de áreas protegidas, categorías de manejo
D. 2667/2012 MADS	Tasa retributiva por utilización del agua como receptor de vertimientos
D. 3200/2008 MAVDT	Normas sobre planes departamentales para manejo empresas de servicios de agua y saneamiento.
D. 3570/2011 Dpto. de la Administración Pública	Modificación de objetivos del MADS e integración del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible.
D. 3600/2007 MAVDT	Reglamenta ley 99/93, 388/97. Determinantes de ordenamiento del suelo rural y desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelos.
D. 4728/2010 MAVDT	Modificatorio D. 3930/2010. vertimientos
D. 1076/2015 MADS	Decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible.
D. 1541/78 M. Agricultura.	Reglamenta parte III libro II D. 2811/74 de aguas marítimas y ley 23/73
D. 1594/84 M. Agricultura	Reglamenta T I ley 9/79, cap. II T. VI parte III libro II y TIII parte III libro I D. 2811/74. Usos del agua y residuos líquidos.
D. 1868/94 M.A.	Estructura orgánica del M.A. y funciones
D. 1875/79 M. Agricultura	Normas sobre prevención de contaminación del medio marino.
D. 2811/74 Presidencia	Código nacional de recursos naturales renovables y protección del medio ambiente.
D. 3102/97 Presidencia	Reglamenta art. 15 ley 373/97. Instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua.
D. 155/2004 Presidencia	Reglamenta art. 43 ley 99/93. Tasas de utilización de agua.
Resolución 0631/2015 MADS	Se establecen parámetros y valores límites máximos permisibles de vertimientos puntuales a aguas superficiales y a sistemas de alcantarillado público.
R. 0075/2011 MAVDT	Adopción formato de reporte sobre estado de cumplimiento de norma de vertimientos puntuales al alcantarillado público.
R. 0081/2001 MA	Adopción formulario de información relacionada con el cobro de tasas retributivas y el estado de los recursos
R. 104/2003 MA. IDEAM	Establece criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas.
R. 240/2004 MAVDT	Bases para el cálculo de depreciación y establecimiento tarifa mínima de tasa por utilización de aguas
R. 0372/98 M.A.	Actualización tarifas mínimas de tasas retributivas por vertimientos líquidos.
R. 493/2010 MAVDT. CRA.	Medidas para promoción uso eficiente y ahorro de agua potable y desentivar consumo excesivo.

R. 0509/2013 MADS	Lineamientos para conformación de consejos de cuencas y su participación en fases POMCH.
R. 872/2006 MAVDT	Metodología para el cálculo de índice de escasez para aguas subterráneas según D. 155/2004
R. 941/2009 MAVDT	Creación subsistema de información sobre uso de RNR SIUR y se adopta el registro único ambiental RUA
R. 955/2012 MADS	Adopción formato con instructivo para registro de usuarios del recurso hídrico
R. 974/2007 MAVDT	Establecimiento de porcentaje de qué trata literal a art. 5 D. 1900/2006
R. 1023/2010 MAVDT	Protocolo monitoreo y seguimiento del subsistema de información sobre uso de RNR SIUR para el sector manufacturero.
R. 1207/2014 MADS	Uso de aguas residuales tratadas.
R. 1433/2004 MAVDT	Reglamenta art. 12 D. 3100/2003. Planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV.
R. 1907/2013 MADS	Guía técnica para formulación de planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCH.
R. 2115/2007 MAVDT, M. P. Social	Características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para calidad del agua para consumo humano.
R. 2145/2005 MAVDT	Modificación resolución 1433/2004. Planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV.
R. 4716/2010 MAVDT, M. P. Social	Reglamenta parágrafo artículo 15 D. 1575/2007

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 3. FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación denominada “participación de las Comunidades Indígenas Organizadas en la Gestión del Agua. El Caso del Río Quinamayó (cauca)”, es llevada a cabo por el estudiante Diego M. Zúñiga Hurtado identificado con el código 1402871-7879, quien aspira al título de Magister en Políticas Públicas de la facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. El objetivo de esta investigación es **analizar la participación de las comunidades indígenas organizadas, el alcance de sus formas de organización de las labores realizadas por estas comunidades, en la gestión integral de la sub-cuenca del Río Quinamayó bajo un enfoque de gobernanza.**

La información recogida en esta investigación se hará a través de entrevistas aplicadas a los actores que identifica la resolución 0509 del MAVDT para conformar los consejos de cuencas, y a la autoridad ambiental en la región, la Corporación Autónoma del Cauca, CRC, y tendrá una duración estimada de una hora. El responsable de la investigación se compromete a salvaguardar el acceso a la información, la confidencialidad de los datos y el anonimato de los participantes. Para ello, se seguirá el siguiente procedimiento: primero el contacto personal con el representante legal, explicando el objetivo de la investigación y de la entrevista, segundo la presentación de esta formalidad escrita de consentimiento informado para participantes de la investigación, establecimiento de condiciones de confidencialidad de la información y de cualquier otra acción de formalidad de la investigación por parte del representante legal de la organización participante, establecimiento de la fecha, hora y lugar de la entrevista.

La participación es totalmente voluntaria en la investigación. No existe pago alguno por participar. Si en algún momento la persona decide retirarse de la investigación, podrá hacerlo en total libertad sin que ello implique ningún perjuicio. Cualquier duda con respecto a la investigación será aclarada con el mayor gusto. El investigador se compromete a presentar los resultados más relevantes de la investigación a los participantes.

Muchas gracias por su participación

Yo _____ manifiesto haber sido informado de las razones por las cuales la persona a la cual represento he sido escogido como participante en la investigación denominada “Participación de las Comunidades Indígenas Organizadas en la Gestión del Agua. Caso del Río Quinamayó (Cauca)”, llevada a cabo por el estudiante Diego M. Zúñiga Hurtado, identificado con el código 1402871-7879, quien aspira al título de Magister en Políticas Publicas de la facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Entiendo que el objetivo de esta investigación es **analizar la participación de las comunidades indígenas organizadas, el alcance de sus formas de organización de las labores realizadas por estas comunidades, en la gestión integral de la sub-cuenca del Río Quinamayó bajo un enfoque de gobernanza**, que la participación de mi representado se hará a través del uso de una metodología cuantitativa que implica la recopilación y procesamiento de la información a través de entrevistas semiestructuradas y el uso de información documental de las organizaciones que actúan en la gestión hídrica de esta cuenca. Me han explicado la forma como protegerán la información que se recogerá, además de mantener salvaguardada la confidencialidad de los datos.

Me han explicado que puedo realizar las preguntas que considere pertinente acerca del estudio y que si tengo alguna duda posteriormente me puedo comunicar con el investigador por los medios que él me facilite. De igual forma, estoy enterado que puedo dejar de participar en el estudio, sin que ello implique ningún perjuicio.

Firma participante
investigación

Firma responsable de la

Fecha _____

INFORMACIÓN:

Si Ud. requiere información o tienen alguna pregunta puede comunicarse con Diego M. Zúñiga Hurtado al correo electrónico: diegozuniga01@hotmail.com y/o al Teléfono: 3155737429.

FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE INVESTIGACIÓN.

REPRESENTANTE LEGAL

La presente investigación denominada

_____ es llevada a cabo por _____

_____ de la Universidad de _____. El
objetivo de esta investigación es

La información recogida en esta investigación se hará a través de

_____ y tendrá una duración
estimada de _____. El responsable de la investigación se compromete a
salvaguardar el acceso a la información, la confidencialidad de los datos y el anonimato de
los participantes. Para ello, se seguirá el siguiente procedimiento:

La participación es totalmente voluntaria en la investigación. No existe pago alguno por participar. Si en algún momento la persona decide retirarse de la investigación, podrá hacerlo en total libertad sin que ello implique ningún perjuicio. Cualquier duda con respecto a la investigación será aclarada con el mayor gusto. El investigador se compromete a presentar los resultados más relevantes de la investigación a los participantes.

¡Muchas gracias por su participación!

Yo _____ manifiesto haber sido informado de las razones por las cuales he sido escogido como participante en la investigación denominada _____

_____ llevada a cabo por _____ de la Universidad de _____. Entiendo que el objetivo de esta investigación es _____

_____, que mi participación se hará a través de las respuestas que brinde y que la información será transcrita para ser analizada. Me han explicado la forma como protegerán la información que se recogerá, además de mantener la confidencialidad de los datos.

Me han explicado que puedo realizar las preguntas cuando lo considere pertinente y si tengo alguna duda posteriormente me puedo comunicar con el investigador por los medios que él me facilite. De igual forma, estoy enterada-o que puedo suspender la participación de mi representado en el estudio, sin que ello implique ningún perjuicio.

Firma representante legal

Nombre Participante

Firma responsable de la investigación

Fecha

INFORMACIÓN:

Si Ud. requiere información o tienen alguna pregunta puede comunicarse con _____ al correo electrónico:

_____ y/o al Teléfono:

ANEXO 4. CARTA SOLICITUD DE APROBACIÓN DIRECCIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Mayo 22 de 2017

Señores

Comité de Posgrados en Administración Pública

Facultad Ciencias de la Administración

Universidad del Valle

Asunto: Solicitud aprobación dirección de trabajo de grado.

Cordial Saludo,

En el marco de la construcción del proyecto de investigación de la Maestría en Políticas Públicas, me dirijo a ustedes con la intención de solicitar aprobación para acompañar como director de trabajo de grado al estudiante **Diego M. Zúñiga Hurtado** con código 1402871-7879 en la propuesta “El Papel de las Comunidades Indígenas Organizadas en los Planes de Ordenamiento y de Manejo de la Micro- Cuenca del Río Quilichao”

Esta solicitud se las elevo a petición del alumno en entrevista personal en consideración al contenido del tema.

Atentamente,

ANEXO 5. ACRONIMOS.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina.

CRC. Corporación Autónoma del Cauca.

DANE. Departamento Nacional de Estadística.

GWP. Asociación Mundial del Agua.

OECD. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PBOT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

PDA. Plan Departamental de Agua.

POMCH. Plan de Ordenamiento y de Manejo de Cuencas Hídricas.

POT. Plan de Ordenamiento Territorial