

PLA

Políticas
y líneas
de acción



CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Enero 2024

Ambiente, Cambio Climático y Buen Vivir en América Latina y el Caribe Conflictos, luchas y políticas



Gestión hídrica, regiones del Alto Magdalena y el Tequendama Cundinamarquez, Colombia

ISBN 978-987-813-631-8
probecas@clacso.edu.ar
www.clacso.org

Magnolia Rivera Cumbe
Federico José Jiménez Varón

(Colombia)

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países con más fuentes hídricas del mundo, debido a hechos como su ubicación geográfica, orografía, variedad de climas, pluviosidad, etc., al punto de que es catalogado por diversas organizaciones ambientales y centros de pensamiento sobre oferta hídrica mundial como uno de los países con más bajas proyecciones de estrés hídrico, en vista de factores como la cantidad de reservas de agua dulce que posee (superficiales y subterráneas) y la relación m³/habitante, que es de 46.000m³/Hab., tasa que supera, por ejemplo, a la de todos los países de la Unión Europea juntos (43.000m³/hab.) (Planeta Azul - Banco de Occidente, 2023). Pese a lo anterior, es un lugar común entre los sectores expertos en el tema ambiental y de los denominados recursos naturales, que su mera posesión por preexistencia no indica necesariamente la sostenibilidad ambiental del territorio (Rivera, 2023).

El presente documento, por tanto, aporta una línea de acción de política pública para algunos municipios de la región del Alto Magdalena, Tequendama en Cundinamarca (Colombia), que facilite y oriente, tanto a las comunidades de base, como a los y a las tomadoras de decisiones sobre la gestión y la administración del recurso ambiental, la creación, formulación e implementación de estrategias y acciones dirigidas al uso y cuidado de los bienes comunes, a partir de posturas políticas y sociales-comunitarias enmarcadas en el cuidado, la autonomía y la autogestión del territorio desde los contextos locales.

Lo anterior se hace a partir de la revisión de las diferentes leyes y políticas ambientales con las que cuenta Colombia, en clave con los resultados de la investigación que fue beneficiada con la beca *Ambiente, Cambio Climático y Buen Vivir en América Latina y el Caribe: conflictos, luchas y políticas* titulada “Transferencia de conocimientos en la gobernanza del agua como iniciativa para la construcción de paz territorial en la región del Alto Magdalena y Tequendama en Colombia”¹, dialogando y problematizando a partir de las voces recogidas las formas en las

1 El proyecto se desarrolló en 5 municipios del Alto Magdalena y El Tequendama en Cundinamarca, Colombia, cabe mencionar que todos ellos fueron afectados por el conflicto interno armado del país. El título del proyecto fue modificado por el de “*Intercambio de conocimientos en la gobernanza del agua como iniciativa para la construcción de paz territorial en la región del Alto Magdalena y Tequendama en Colombia*”

que los gobiernos locales destinan recursos financieros, técnicos y humanos para la protección del recurso hídrico.

MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico del Estado colombiano orienta sus acciones a partir del siguiente objetivo:

...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. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010)

Sin embargo –y a pesar de que el objetivo de la política es de integrar todos los aspectos relevantes para la gestión del recurso-, no queda claro, desde el lineamiento, quiénes son los beneficiados de esa fuente de desarrollo económico y bienestar social. Por otro lado, la política identifica la gobernanza del agua como elemento clave para la gestión del recurso a partir de tres dimensiones: la participación, la cultura del agua y el manejo de conflictos, escenarios identificados durante la construcción de dicha política.

Y en el marco de las dimensiones propuestas por la política fue que se hizo necesario hacer un estudio de los actuales planes de desarrollo municipales (PDM) de los municipios involucrados en la investigación, en vista de que tienen algún grado de jurisdicción en la cuenca del río Seco; a saber, Jerusalén, Guataquí, Nariño, Tocaima y Beltrán, lo que nos permitió empezar a comprender la serie de tramas y de complejidades a las que están expuestas tanto las comunidades que habitan las zonas, como los gobiernos locales que deben proyectar medidas y estrategias articuladas a la operativización de la Política Nacional en Gestión Hídrica.

Grosso modo, la revisión permitió comprender que, a pesar de que la gestión del recurso hídrico se realiza bajo el espíritu garantizar el acceso al agua potable (consagrado en la Ley 142 de 1994) mediante el Sistema General de Participación –SGP-, el reto de garantizar ese derecho desde los gobiernos locales implica una serie de obstáculos que van desde voluntades políticas hasta problemas

relacionados con partidas presupuestales, normatividades contradictorias e idiosincrasias locales. Así, la mayoría de las acciones dirigidas al cuidado y protección de las fuentes de agua se reducen a atender conflictos que tienen que ver con temas coyunturales que son efecto, a su vez, de problemas estructurales históricamente mal atendidos.

De acuerdo con los actores entrevistados, así como con las observaciones realizadas, se logró establecer que hay amenazas socio ambientales en algunos de los municipios como el aumento de la minería y la extracción - legal e ilegal- de materiales pétreos de los ríos (Seco y Magdalena), así como actividades de tala de bosque para madera y carbón. De hecho, las actividades extractivas son constantemente consideradas como actividades económicas propias de los municipios y la expedición de licencias y permisos para la extracción de este tipo de materiales está amparada en el carácter tradicional y la vocación productiva de las comunidades, cosas que aparecen registradas en los documentos revisados: “...existen dos tipos de minería que son la extracción de carbón y materiales de arrastre, en general se trata de una labor de carácter tradicional.” (Jerusalén, 2023). “Minería para atraer inversión, generar regalías, impuestos y contraprestaciones económicas que financien la inversión social post COVID-19 para reducción de pobreza.” (Tocaima, 2023). Así, estas prácticas se reconocen dentro de los PDM como fuente de ingresos e inversión para los entes territoriales y las administraciones municipales.

Otro de los factores de riesgo identificados los municipios es el aumento de la población en vista del incremento de la urbanización. En efecto, estos municipios han experimentado la transformación de sus vocaciones productivas, asentadas inicialmente en el trabajo, hacia las actividades propias del turismo de “veraneo”, dada su cercanía a Bogotá, capital de Colombia. Esto pone en riesgo la capacidad de provisión de agua de las fuentes hídricas, por la presión que se genera en la captación, así como por el vertimiento de las aguas negras a los ríos como el Magdalena, EL Río Seco y otros afluentes. Todos los municipios mencionados tienen dentro de sus metas de desarrollo sostenible la construcción y/o adecuación de las plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR; pese a ello, la ciudadanía manifiesta su preocupación, no solo por el vertimiento, sino por el acceso y distribución del agua, especialmente en los fines de semana y fechas festivas, donde el número de habitantes aumenta exponencialmente. Es común sufrir cortes no

anunciados de agua que coinciden con estas fechas. El estrés hídrico es inocultable. Dicha preocupación se evidencia en las reiterativas acciones de hecho –como la toma y el bloqueo de vías– que los habitantes han decidido realizar para que los gobiernos locales tomen medidas en los que respecta al abastecimiento del agua. Por otro lado, la gobernanza del agua es un tema que no se tiene en cuenta en los PDM revisados, evidenciando, de esta forma, la poca importancia que se le da al tema. Es así como la reducen a una acción que va en coherencia con la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico, desde la dimensión participativa, operativizando la acción mediante la construcción y/o gestión del programa de uso eficiente y ahorro del agua –PUEAA–, sin tener en cuenta que para que haya uso eficiente y ahorro del agua es necesaria una estrategia ideada desde las particularidades de los escenarios concretos.

[...]en Colombia, porque el abastecimiento de agua potable, a pesar de constituir un servicio público domiciliario y un derecho humano fundamental, que debe proveerse de manera obligatoria a sus habitantes en las cantidades mínimas, que garanticen el respeto por la dignidad humana, no ha podido ser enteramente satisfecho en todo el territorio nacional, lo cual denota, más que la imposibilidad de abastecer del recurso a los sectores más vulnerables, una crisis en la gobernabilidad, gestión o gobernanza del agua (Morales, 2018, p. 2).

En concordancia con lo anterior, efectivamente se evidenció en los territorios donde se desarrolló la investigación que la gobernanza del agua no se relaciona adecuadamente con acciones de organización comunitaria y ni con el empoderamiento social que estas deberían ejercer sobre sus bienes comunes, pues se enfrentan continuamente a dilemas para los que no están preparadas como la formalización estatal de los acueductos comunitarios, la expedición de licencias de funcionamiento y el cobro de tarifas no socializado, mientras que en lo que se refiere a los problemas de los afluentes hídricos, no se benefician de acciones sistemáticas y sostenibles desde el poder central. El estímulo a la participación ciudadana y el fortalecimiento de organizaciones y liderazgos desde políticas de estado se reduce a visitas de funcionarios y “capacitaciones” que sirven más para mejorar datos de las oficinas estatales que para proveer soluciones.

Así, los ciudadanos tienen como representación social que el Estado y las entidades del mismo son las que ejercen la gobernanza, al punto que desconocen de manera significativa los diferentes mecanismos legales y de participación dispuestos

para el ejercicio de la gobernanza del agua como medio de garantía al derecho humano, el cual consideran que está en riesgo. Un 80% de la población entrevistada² manifestó esa preocupación; asimismo, un 60% indicó que no cuentan con espacios de participación ciudadana. En cuanto al manejo que los entes gubernamentales dan a las cuencas, también lo desconocen en un 80%; en cuanto a la calidad del agua que consumen un 60% refiere que es de regular calidad.

En este punto se hace necesario mencionar la Sentencia del Río Bogotá proferida por el Consejo de Estado en marzo del 2014, la cual es muy clara en lo que se refiere a las medidas que los municipios deben tomar en lo que respecta a la contaminación del río Bogotá y sus afluentes. Efectivamente, los municipios en mención nombran la Sentencia por que la ley lo requiere; sin embargo, las acciones dirigidas a la mitigación del daño del río Bogotá y afluentes es poca teniendo en cuenta las metas estipuladas para ello en los PDM locales.

Dentro de las metas identificadas, en relación a la sentencia mencionada, en los PDM de Jerusalén, Guataquí, Nariño, Tocaima y Beltrán, se evidenció una acción que es común a todos los municipios y se relaciona con la creación del Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua – PUEAA, el cual se armoniza con la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico. Así, algunos hallazgos in situ, dan cuenta de que el uso del agua de las cuencas del Río Seco y las adyacentes al río Bogotá es para el fomento de la ganadería que, si bien es cierto aún no es extensiva, se está proyectando para serlo.

La franja occidental se caracteriza, además, por su población dispersa y la presencia de medianos y grandes latifundios dedicados a la ganadería y agricultura. Debido a sus condiciones geográficas, esta zona tiene problemas de articulación con el resto de la región y sus ecosistemas están significativamente alterados. (DNP, 2023).

Lo anterior permite entender que los recursos humanos, técnicos y financieros dirigidos para la gestión ambiental de los bienes comunes es limitada en el territorio estudiado, además de que pese a ser escenarios de una gran biodiversidad,

² El proyecto de investigación “Transferencia de conocimientos en la gobernanza del agua como iniciativa para la construcción de paz territorial en la región del Alto Magdalena y Tequendama en Colombia” aplicó una encuesta que permito el acercamiento a los conocimientos previos por la comunidad en relación a la gobernanza del agua.

administrativamente los municipios son categoría 6 en Colombia, mejor conocidos como municipios “pobres”, donde se gobierna con la carencia de recursos propios, y se depende de las transferencias que la nación realiza con base al número de habitantes, entre otras disposiciones legales y administrativas (como el manejo y rendición de cuentas que los entes territoriales deben garantizar) Es de resaltar que dichas transferencias no solo son para salud y educación, existiendo un componente que se destina al tema del agua potable y saneamiento básico de todos los municipios de Colombia, (independientemente de la categoría del municipio) lo que nos permitió comprender que el uso de esos recursos no se apalanca de la mejor manera, ya que en los diferentes acercamientos para trabajo con las comunidades el sentir recogido era de frustración, ya que la infraestructura (acueductos) siempre se queda a mitad de camino; se construyen en donde no se debe y/o simplemente no funcionan: los tanques de reserva se ubican en espacios de difícil acceso para la comunidad, “se cumple con la norma pero no son efectivas las soluciones”.

Lo expuesto anteriormente nos permitió entender la gestión de los municipios, desde las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, concluyendo que hacen mucho teniendo tan poco. En lo ambiental y el cuidado y protección de los bienes comunes, reciben las acciones que organismos descentralizados como las corporaciones autónomas regionales (Corporación Autónoma de la Región del Alto Magdalena-CAR), cuyas funciones van de acuerdo a las políticas nacionales en materia ambiental, definidas por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente. En ese orden de ideas, la investigación se vinculó a espacios participación ciudadana convocados por la CAR Cundinamarca, donde el objetivo era conversar sobre las fuentes hídricas del territorio, lo que nos permitió conocer y comprender algunas prácticas comunitarias en lo que se refiere al uso y cuidado del bien común. Por ejemplo, es claro que los acueductos veredales o rurales son instancias de gobernanza del agua, ya que la administración de los mismos es realizada por los habitantes de las veredas. Pese a ello, dicha gobernanza no es horizontal ni transparente, pues algunas viviendas no cuentan con medidores que determinen el pago de acuerdo al consumo, configurando un escenario en el que aparecen conflictos.

Finalmente, con el cambio de gobierno, Colombia recientemente sancionó la Ley 271 del 2022, cuyo objetivo es garantizar la gestión comunitaria del agua, teniendo en cuenta el nivel de organización de las comunidades en el territorio, así mismo, se debe realizar la protección de las cuencas hidrográficas y la restauración de ecosistemas. La mencionada Ley le da un respaldo, no solo a las organizaciones sociales conformadas, sino a las de hecho; allí se identificó que la gran mayoría de acueductos gozan de una organización informal, ejerciendo naturalmente la gobernanza sobre el bien común del agua, dicha Ley les otorga el mandato para la gestión del agua de manera fehaciente y regulatoria.

TENSIONES EN LA GESTIÓN DEL AGUA

La gestión del agua en Colombia se debate entre dos aspectos. El primero corresponde al marco normativo, conformado por normas como el Código de Recursos Naturales Renovables de 1974, la Ley 99 de 1993 y la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las cuales orientan las acciones de las políticas, planes y proyectos que contienen las acciones dirigidas al uso, cuidado y protección del agua por el Estado, además de la promoción y participación que la ciudadanía debe tener en dichos procesos. El segundo aspecto se relaciona con la administración del recurso a partir de la Ley 142 de 1994, que estipuló que el agua puede ser administrada por los operadores privados, quienes realizan actividades de abastecimiento de agua potable. El Estado pasó de ser el prestador del servicio de acueducto a ser su regulador.

Durante los múltiples recorridos realizados en los territorios y los encuentros con los entes territoriales, se vislumbró como esta ambigüedad para la gestión del recurso hídrico pone en tensión a la ciudadanía organizada y no organizada, los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas, resultado que cada una de termina realizando acciones de manera aislada y desarticulada. Por consiguiente, el impacto no es el más adecuado, mientras en la cuenca alta del Río Seco, instituciones descentralizadas como la CAR reforestan, en la cuenca baja talan árboles para la ampliación de suelos para el ganado, la vivienda recreativa y la extracción. Asimismo, la comunidad se ve atomizada por la socialización de temas regulatorios y normativos por parte de las instituciones, sin un diagnóstico previo que evidencie la necesidad de formación en relación a prácticas en situ que permitan

la gobernanza del agua como un estamento de empoderamiento social que los lleve a la emancipación o al menos a la comprensión de las problemáticas socio ambientales asociadas al agua y de esta forma el aporte a la transformación de las mismas sean más efectivas a partir del alcance de propósitos comunes.

PROPUESTA LÍNEA DE ACCIÓN POLÍTICA PÚBLICA EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DEL BIEN COMÚN DEL AGUA

En concordancia con lo anterior, nos permitimos plantear la línea de acción en política pública a partir del enfoque constructivista, el cual argumenta lo siguiente:

En su revisión de la literatura sobre el enfoque constructivista, Finnemore y Sikkink (2001: 391) lo definen de la siguiente forma: “El constructivismo es un enfoque de análisis social que trata sobre el papel de la conciencia humana en la vida social. Afirma que la interacción humana está moldeada principalmente por factores ideacionales, no materiales; que los factores ideacionales más importantes son las creencias compartidas o ‘intersubjetivas’ que no son reducibles a lo individual; y que son éstas creencias compartidas las que construyen los intereses de los actores”. Así, las unidades de análisis típicas de este enfoque son las ideas, las normas y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social. (Cejudo, 2008).

En consecuencia, sostenemos que la gobernanza es un ejercicio reflexivo y de empoderamiento social que le permite a las comunidades, y a cualquier grupo social en general, tomar decisiones de carácter trascendental para el bien común; es la conciencia social la que motiva la realización de acciones que van en concordancia con el bienestar de todos y de todas. Es por ello que la línea de acción se propone desde este concepto que va más allá de lo que los técnicos, gobernantes, académicos y demás que han conceptualizado sobre la gobernanza del agua, la cual está atada a la palabra gestión, como un común denominador, reduciendo significativamente lo que implica el cuidado y protección del bien común del agua como fuente de vida y desarrollo social en las comunidades, dadas las múltiples situaciones y dinámicas que se presentan a partir de la apropiación social del territorio que cada uno de los actores tiene, especialmente en relación a los procesos económicos. “Así, en el territorio se podrán observar integraciones, relaciones, interacciones culturales con el ambiente, donde la problemática

ambiental adquiere un carácter específico, producto de la complejidad de los procesos sociales”. (Velásquez, 2012). Por tanto, la gobernanza del agua se convierte en derrotero para todos los actores sociales, en pos de solventar las diferentes vicisitudes que trae consigo el cuidado y protección del bien común del agua en determinado territorio por múltiples actores.

Por tanto, es legítimo articular la gobernanza del agua con el territorio, reivindicando de esta manera la territorialidad de la comunidad presente en él, con unas condiciones y medios de existencia que permean dicha apropiación en cuanto al acceso, el control y uso de sus realidades visibles e invisibles en lo que respecta a condiciones de producción y los recursos y/o bienes comunes de los cuales dependen y hacen uso, así mismo, como la generación de identidad y de lazos afectivos con el espacio, como lo refirió Arturo Escobar, es allí donde la comunidad encarna su proyecto de vida, citado en (Velásquez, 2012).

En este sentido, se plantea que la Línea de Acción en Política Pública se aborde a partir de tres ejes conceptuales, construidos a partir de la voz comunitaria.

- Gobernanza, concebida como toda acción emanada por los actores sociales en pos de un bien común, en este caso el cuidado y protección del bien común del agua, amparada en reglas y normas implícitas propuestas en la y para la comunidad.
- Territorialidad, asociada los aspectos culturales que permiten la apropiación social del territorio desde la cotidianidad de cada una de las acciones que se construyen allí. El significado del río, de la montaña, del camino, es la reproducción social del espacio, de la identidad y de la pertenencia.
- Participación, comprendiéndola no solo como un deber y un derecho ciudadano sino como la herramienta que propicie el empoderamiento de cada uno de los actores partir de la reflexión suscitada de sus acciones, que permitan acuerdos y alternativas de solución a problemas donde sus intereses individuales y colectivos estén equilibrados.

BIBLIOGRAFÍA

Cejudo, G. M. (2008). *Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE*. Obtenido de <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%202005.pdf>

Gestión hídrica, regiones del Alto Magdalena y el Tequendama Cundinamarquez, Colombia

DNP. (26 de JUNIO de 2023). *DNP*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/C.%20Conectividad%20para%20la%20integraci%C3%B3n%20y%20el%20desarrollo%20productivo%20sostenible%20de%20la%20regi%C3%B3n%20Centro-Oriente%20y%20Bogot%C3%A1%20DC.pdf>

Jerusalén, M. d. (22 de Junio de 2023). *Alcaldía de Jerusalén*. Obtenido de <http://www.jerusalen-cundinamarca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-jerusalen-somos-todos>

Morales, J. E. (2018). EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA: DECISIONES DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES. *REVISTA VNIVERSITAS*, 1-14.

Planeta Azul - Banco de Occidente . (15 de Junio de 2023). Obtenido de <https://comunidadplanetaazul.com/sabia-que-colombia-es-uno-de-los-10-paises-con-mayores-reservas-de-agua-dulce-del-mundo/>

Rivera, C. (Junio de 15 de 2023). El mito de que Colombia es un país rico en agua. Bogotá .

Tocaima, M. d. (22 de Junio de 2023). *Alcaldía de Tocaima* . Obtenido de <http://www.tocaima-cundinamarca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-futuro-en-marcha-20202023>

Velásquez, M. S. (2012). *¿CÓMO ENTENDER EL TERRITORIO?* Guatemala : Cara Parens.

Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010) Política nacional para la gestión del recurso hídrico

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Magnolia Rivera Cumbe Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO
marisol.martinez@uniminuto.edu Colombia

Federico José Jiménez Varón Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO
federico.jimenez@uniminuto.edu Colombia



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Directora Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Producción Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

Jiménez Varón, Federico José. Línea de acción política pública gestión hídrica regiones del Alto Magdalena y el Tequendama Cundinamarca, Colombia / Federico José Jiménez Varón ; Magnolia Rivera Cumbe. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-631-8

1. Recursos Naturales. 2. Recursos Hídricos. 3. Colombia. I. Rivera Cumbe, Magnolia. II. Título.

CDD 363.61098

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

