

Política pública ambiental: un marco legal e institucional para cuencas hidrográficas del Huila

Environmental public policy: a legal and institutional framework for watershed of Huila

Recibido 15 de diciembre de 2017
Aceptado 16 de marzo de 2018

Patricia Gutiérrez Prada^{1*}, Angiela Cristina Romero Varón²

¹ Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Docente Investigadora Universidad Surcolombiana y tutora del Semillero Políticas Públicas adscrito al Grupo de Investigación Cre@ de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Surcolombiana.

² Profesional en Administración de Empresas. Miembro del Grupo de Investigación Cre@ de la Facultad de Economía y Administración. Joven Investigadora de la Universidad Surcolombiana periodo 2016-2017.

Resumen

Es atractivo el mapa de la red hídrica principal del Huila; un atractivo que se reduce a desolación dado los cambios climáticos y la baja consciencia humana, generando un panorama de alerta debido a que el agua como preciado líquido disminuye y la responsabilidad de la sociedad parece incierta. Este artículo ilustra sobre la necesidad de entender que la problemática de las cuencas hidrográficas debe enfrentarse desde la perspectiva de política pública ambiental para el Huila; por ello se presenta un recorrido normativo e institucional, demostrando la abundancia de instrumentos legales en contraste con la falta de concebir las cuencas hidrográficas como fuente de vida, ello implica su conservación como política de calidad de vida. Se precisa de acciones resultantes de objetivos colectivos que orienten el comportamiento ciudadano e institucional para cambiar el panorama de las cuencas hidrográficas en el Huila.

Palabras claves: Política Pública, Política Pública Ambiental, Cuencas Hidrográficas

Abstract

The map of the main water network of Huila is attractive; an attraction that is reduced to desolation given the climatic changes and the low human conscience, generating an alert panorama because the water as a precious liquid diminishes and the responsibility of the society seems uncertain. This article illustrates the need to understand that the problem of watersheds must be addressed from the perspective of policy environmental for Huila; therefore, a normative and institutional path is presented, demonstrating the abundance of legal instruments in contrast to the lack of conceiving watersheds as a source of life, this implies its conservation as a quality of life policy. It requires actions resulting from collective objectives that guide citizen and institutional behavior to change the landscape of the watersheds in Huila.

Key words: Public Policy, Environmental Public Policy, Watersheds.

Introducción

Los resultados de la investigación ("Estado del arte de la política pública Ambiental en lo relacionado a las Cuencas Hidrográficas del departamento del Huila, desarrollada en el año 2014 a 2015 en el marco del desarrollo de proyectos del semillero de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Surcolombiana), responden al objetivo general de realizar el estado del arte de la política pública ambiental en lo relacionado a las cuencas hidrográficas del departamento del Huila; se utilizó metodología cualitativa, con la técnica de análisis documental, se orientó el estudio hacia la generación de debates, discusiones y análisis en torno a la gestión que el gobierno departamental realiza sobre estas unidades del territorio (cuencas hidrográficas), para su conservación, preservación y protección por medio de políticas públicas, de igual manera se pretende motivar más estudios a nivel de semilleros de investigación, de grupos de investigación y de jóvenes investigadores de la región para generar debate, contenidos y preocupación en

la comunidad académica, gubernamental y sociedad civil, entendiendo que el agua es el preciado líquido, eje de la vida en nuestra planeta, por lo cual se necesita que en nuestra región huilense se formulen estrategias para evaluar y tomar correctivos que orienten el cambio en la política ambiental de cuencas hidrográficas.

Planteamiento Problema

Desde los acuerdos pactados por diferentes países a partir de la década de los 70' para el cuidado del medio ambiente, se comenzó a propagar un activismo ambiental dentro de las diferentes instituciones, gobiernos y la sociedad, lo que impulsó la creación de políticas, acuerdos y estudios en torno a la temática ambiental, entre ellos se destaca principalmente La Primera Conferencia sobre el Medio Humano celebrada por la Organización de las Naciones Unidas en Estocolmo en el año 1972, a partir de allí nacen otras medidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Lo Anterior hizo necesaria la creación de entes gubernamentales que estuvieran encargados de la administración, cuidado,

*Autor para Correspondencia: patricia.gutierrez@usco.edu.co

Como citar: Gutiérrez-Prada, P. y Romero-Varón, A. C. 2018. Política pública ambiental: un marco legal e institucional para cuencas hidrográficas del Huila. Revista FACCEA 8(1): 23-31 pp.

preservación y conservación del medio ambiente. Actualmente el país cuenta con una gran biodiversidad especialmente en lo referido al recurso hídrico y se encuentra entre los diez países con mayor riqueza hídrica en el mundo, esto convierte a Colombia en uno de los lugares eje del desarrollo de diversos ecosistemas y especies, por lo cual es prioridad emprender estrategias para propender por la conservación de estos recursos que a diario se ven amenazados por la mano abrasiva de la predominante sociedad capitalista. Las cuencas hidrográficas como ecosistemas de aguas dulces son hábitats fundamentales de fauna y flora, asimismo proporcionan una gran variedad de beneficios a las comunidades que ocupan sus alrededores, como son: el abastecimiento de agua potable, transporte acuático, turismo, producción de energía, riego de cultivos, etc.

A nivel nacional se ha promulgado normatividad orientada al cuidado de los recursos naturales en general, pero se denotan inconvenientes en su implementación y aplicación; más allá de pensar en los recursos naturales como parte de un proceso de producción generador de riqueza, es imprescindible entenderlos como fuente y eje principal del desarrollo y la supervivencia de la vida humana, pues en algún momento puede desaparecer y no habrá forma de reemplazarlos. En el departamento del Huila las cuencas hidrográficas de mayor importancia presentan graves problemáticas de orden ambiental y social, en lo social se denotan aspectos como atraso económico para la población, desabastecimiento de agua potable, la captación ilegal del agua, el reparto inequitativo, conflictos por el uso del suelo asociados al cumplimiento de normas y determinantes ambientales establecidos en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, además de otros instrumentos de planificación ambiental y/o normas existentes, de igual manera se experimentan una serie de conflictos entre las entidades estatales, las cuales se asocian a las diferentes perspectivas que se tienen en cuanto a la ordenación del territorio, poca participación de las comunidades usuarias dentro de los procesos de gestión ambiental, la poca consideración y armonización de las visiones de los grupos étnicos en la gestión del recurso hídrico (Min Ambiente, 2010) y por último la dificultad en el acceso de la información; lo cual se asocia a la baja disponibilidad, flujo y acceso de esta misma que afecta la toma de decisiones debido a que es insuficiente, y, por tanto da lugar a diferentes interpretaciones, procedimientos y evaluación de los datos.

Siendo las cuencas hidrográficas un territorio de vida y polo de desarrollo y dada la grave problemática social y ambiental que enfrenta, se hace evidente la necesidad de conocer la normatividad, políticas, programas que las rigen para su conservación, preservación y protección, de

aquí nace la motivación para la pregunta de investigación: ¿Cuál es el estado del arte de la política pública ambiental en lo relacionado a las cuencas hidrográficas del Departamento del Huila?, no obstante, se precisa que para los propósitos del presente artículo, se presenta parte de la investigación en lo que respecta al marco legal e institucional de la política pública ambiental para cuencas hidrográficas en el Huila.

Referencias teóricas

Las referencias teóricas relevantes para el análisis y discusión de la investigación implicaron la revisión en temas de política pública y política pública ambiental. En el tema de política pública, desde (Velázquez Gavilanes, 2009) y Salazar Vargas (Vargas Salazar, 2006) consideran la política pública como un proceso que integra acciones, decisiones, acuerdos e instrumentos que utiliza el Estado ante situaciones consideradas socialmente problemáticas. Es así que el proceso de las políticas públicas comprende una serie de pasos complejos que se relacionan entre sí y tiene por objetivo resolver una situación considerada como problemática; Roth D. (2002) la define como un conjunto de uno o varios objetivos colectivos y por medio de acciones tratados parcialmente por instituciones gubernamentales, tienen la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Cuando se recurre a la toma de decisiones, se trata de un conjunto de tomas de posición que involucran a una o más instituciones estatales e igualmente significa la materialización de esas decisiones en acciones que producen resultados ante tales problemáticas y sus respectivos actores involucrados. Vargas Velásquez (1999) al hablar de unas problemáticas existentes, precisa que la política pública nace de éstas mismas, es por ello que para Heidenheimer (1990) las políticas públicas estudian el cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan (p.21).

La toma de decisiones es inherente en todo proceso de una política pública porque de ella emanan los resultados de las acciones emprendidas por los agentes y/o actores relevantes. Lindblom (1959) con su teoría de la ciencia de salir del paso, define dos enfoques en la toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas: El primero lo denomina método de las comparaciones limitadas sucesivas conocido como "método de irse por las ramas", se construye paso a paso muy gradualmente; y, el segundo es denominado el método racional-exhaustivo o método de ir a la raíz, el cuál parte de nuevos fundamentos y se construye sobre la base del pasado. El autor hace énfasis en la importancia de trabajar a partir del método racional-exhaustivo, mediante el cual se pretende hacer un análisis a profundidad de la situación con el objetivo de generar

soluciones pertinentes y contundentes a situaciones potencialmente problemáticas; este método “se caracteriza principalmente en la formulación de políticas basadas en el análisis de medios y fines: primero se aíslan los fines, después de buscar los medios para lograrlos” (Lindblom, 1959).

El proceso de toma de decisiones en determinada política pública, normalmente es liderado por las instituciones gubernamentales, encargadas de aplicar una normatividad establecida, y los efectos usualmente los vivencia la sociedad, por lo cual es pertinente hablar acerca de capital social, entendido como el “conjunto de normas instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” (Durston, 1999).

Al enfocar la comprensión del tema de políticas públicas, luego se enfatiza en el marco de la temática ambiental, un término aparentemente nuevo que emerge de la estrategia ambiental de la que se están apropiando muchos países. En Colombia, autores como Manuel Rodríguez Becerra se refiere la política ambiental como “el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes” (Rodríguez Becerra & Espinoza, 2002, pág. 81). Roth lo hace refiriéndose a está como un conjunto de relaciones - y la evolución de estas en el transcurso del tiempo- entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales (Adolfo, 2011). En este proceso, uno de los principales pasos que han adelantado los países interesados en la implementación y desarrollo de la política ambiental, ha sido el análisis de la gobernanza, entendida como “el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder para el logro de objetivos sociales y económicos” (Geoecuador, 2008, pág. 149). Lo anterior permite comprender la importancia de los conocimientos plasmados por diversos autores en el desarrollo y consolidación del concepto de Política Pública Ambiental como eje del desarrollo social sostenible de una región.

Metodología

Esta investigación se desarrolló con metodología cualitativa y propósito descriptivo, en especial por los conceptos de Hancock (2002), Gephart (1993), Schwartzman (1993) y Taylor y Bogdan (1987). Con el fin de garantizar la validez interna se utilizó como principal técnica de recolección de información el Análisis documental, técnica de carácter indirecto que comprende el acopio de información mediante la selección, análisis y críticas de textos (informes, noticias, libros, artículos, videos, etc.), con especial atención en Rubio Liniers, Clauso

García (1993) y Couceiro Arcís.

Teniendo en cuenta que el propósito central de la investigación consistió en realizar un estado del arte de la política ambiental de las cuencas hidrográficas del departamento del Huila, se tuvo en cuenta autores como Vargas y Calvo (1987) y Souza quien manifiesta que el estado del arte es el recorrido que se realiza mediante una investigación de carácter bibliográfico con el objeto de conocer y sistematizar la producción científica en determinada área del conocimiento.

Resultados y Discusión

Política Pública Ambiental y Cuencas Hidrográficas en el Huila

Se enfatiza en el tema de política pública ambiental, concentrando la atención en cuencas hidrográficas del departamento del Huila; inicialmente se cita un concepto de cuenca hidrográfica, las dinámicas de la política pública y política pública ambiental en el departamento y se finaliza con un recorrido por la normatividad e instituciones que hacen parte de este proceso. Se pretende evidenciar en este análisis el estado actual de la política pública ambiental en el departamento del Huila contrastando lo que se evidencia en la normatividad y las acciones que están realizando las instituciones gubernamentales.

¿Por qué llamarlas áreas de territorio definido?

El termino cuenca hidrográfica, principalmente se caracteriza por constituir recintos de vida donde convergen e interactúan agua, fauna y flora, incluida la especie humana; por ende son escenarios idóneos para la gestión integral sobre territorio y población, ofreciendo la base indispensable y concreta para el ordenamiento territorial del país y el piso donde se instala, de manera natural, la administración político-administrativa de la nación. Así mismo en el documento normativo sobre la Gestión del Recurso hídrico, se reconoce a las cuencas como unidad fundamental de análisis para el desarrollo de los procesos de planificación y administración, entendido este concepto, nace la necesidad de hablar de ordenamiento y manejo integral del cuencas hidrográficas. Un país con un suministro adecuado de agua cuando cuenta con una disposición anual de 1.700 m³ de agua por persona, capaz de atender usos agrícolas, industriales y residenciales, los problemas inician cuando ese suministro está por debajo de este nivel, cuando cae debajo de los 1.000 metros cúbicos por persona se enfrenta a una escasez y a 500 metros cúbicos, se enfrenta a una escasez aguda; es aquí donde el agua no es suficiente para producir alimentos ni higiene básica (Brown, 2009). La tensión por el agua tiende a crear conflictos dentro de una sociedad, particularmente cuando escasea el recurso y el crecimiento

de la población es rápido (Brown, 2009), es por ello que se hace necesaria la intervención institucional para que genere políticas que brinde soluciones concretas a las problemáticas sociales, a esto se refiere (Salazar Vargas, 2009) cuando habla de la política pública como un “conjuntos de sucesivas respuestas del estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”, al hablar de Estado no solo se hace referencia a los actores gubernamentales sino a todos los actores que componemos la realidad social del país.

Es evidente que los procesos políticos en el país y siendo más exactos en el departamento del Huila se encuentran sesgados por conflictos de intereses de particulares. Velázquez Gavilanes (2009) afirma que este proceso “debe ser adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares”, al hablar de particulares se refiere actores sociales que se vinculan, opinan, debaten y crean alternativas de soluciones a problemáticas que se presentan con el objetivo de buscar un bienestar común. Pese a que los entes gubernamentales son quienes toman las decisiones a partir del consenso que se genera y las necesidades que se presentan, son múltiples las problemáticas que se presentan, por lo cual se deben dar prioridad a aquellas que generan mayor presión o tienen mayor incidencia en el desarrollo social, es allí donde Roth D. (2002) habla de política pública como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Específicamente, al tratar el tema de política pública ambiental, lo planteado por Roth en política pública puede relacionarse con lo que enfatizan Rodríguez Becerra y Espinoza (2002) al plantear respecto al tema ambiental, que la política pública ambiental es “el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad en particular”, no se habla de “percibir una situación insatisfactoria” sino de generar instrumentos que propendan por la conservación de los recursos naturales. En el caso del Huila, para el tema de Cuencas Hidrográficas existen unos planes, instrumentos y actividades que propenden por un cuidado correctivo más no preventivo, caso específico es la ordenanza 037/2013 expedida por el departamento, que se acoge a la política nacional ambiental promulgada en la ley 99 del año 1993, es de importancia el artículo 111 donde se establece que se destinarán recursos tanto de la Gobernación como de las Alcaldías municipales para la recuperación de áreas de cuencas que sean abastecedoras de acueductos

municipales o para riego de predios, significando así, que institucionalmente hay línea para recuperar cuencas que tengan estas dos utilidades, para las demás no enfatiza cuidado alguno.

Teniendo en cuenta que gran parte del proceso de las políticas públicas es soportado por las entidades gubernamentales, Vargas Velásquez (1999) expresa que una política pública no es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición que involucran a una o más instituciones estatales; pero al igual, significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados frente a una situación problemática y los respectivos actores involucrados. Por ello es relevante el accionar de la CAM, de la Secretaría de Agricultura y Minería y de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, cuya función general consiste en velar por un desarrollo social mediante prácticas sostenibles que preserven los recursos naturales, no obstante, dada su autonomía y objetivos particulares, en los ejercicios de visitas a la CAM, se denota un trabajo desarticulado institucionalmente, lo cual genera la aplicación de instrumentos y acciones débiles o insuficientes que no permiten un adecuado funcionamiento de las políticas planteadas para la conservación de las cuencas hidrográficas.

De igual manera, en el proceso de las políticas públicas, es clave la participación de los actores sociales que están involucrados, dado que en aquellas situaciones problemáticas, son ellos quienes deben generar propuestas, movilizarse y visibilizar dichas situaciones ante los entes gubernamentales, por lo cual se precisa que aquellas soluciones producto de una política pública establecida implican el bienestar colectivo; por ello se habla de la política pública en un ámbito de la vida que no es privado o individual, sino colectivo, “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la intervención gubernamental o social o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007).

Uno de los instrumentos utilizados por la política pública es la normatividad, que emerge a partir de la constitución política, leyes, decretos, ordenanzas, entre otros que legitiman la aplicabilidad de acciones que denoten la ejecución de una política pública. En el tema ambiental, uno de los principales pasos que han adelantado los países interesados en la implementación y desarrollo de la política ambiental, ha sido el análisis de la gobernanza; entendida como “el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder para el logro de objetivos sociales y económicos” (Geoecuador, 2008, pág. 149).

De esta manera se puede remitir a Ecuador que asume la gobernanza ambiental como...

“... la combinación de políticas, instituciones, procesos,

mecanismos, herramientas e información que habilita a los países, sus gobiernos, los sectores público y privado y otros grupos para manejar conflictos, buscar consensos, tomar decisiones informadas, e implementar las acciones necesarias para manejar efectivamente el capital natural" (Kessler, *et al.* (2001).

En Colombia se evidenciaron los esfuerzos desde las reformas políticas, la creación de instituciones y programas ambientales que para Miguel Rodríguez Becerra (1994), se expresó en ocho dimensiones básicas: cuarenta artículos adicionados en la constitución de 1991 referente a temas ambientales, formulación de la política ambiental y la primera formulación de un plan de desarrollo, creación de la ley 99 de 1993 mediante la cual crea el Ministerio de Medio Ambiente, incorporación del tema ambiental en la agenda internacional de Colombia, incremento de los recursos económicos al sector ambiental, inicio de acciones para combatir la contaminación, creación de programas de protección y preservación de los recursos ambientales renovables y, por último, el diseño de mecanismos de participación ciudadana en entidades promisorias nacionales e internacionales.

Estas medidas desde el nivel nacional permitieron que a nivel departamental se iniciara paulatinamente acciones en favor del cuidado y protección del medio ambiente; en el departamento del Huila se evidenció con la creación de la Corporación Autónoma del alto Magdalena en el año de 1995 y más recientemente la expedición de la ordenanza 037/2013 en la cual se dictan directrices específicas para la gestión ambiental de recursos como agua, bosques y tierras a partir de la ley nacional. A pesar de los esfuerzos, aún son insuficientes las medidas tomadas por las instituciones gubernamentales, especialmente con las cuencas hidrográficas porque no hay una normatividad precisa, clara y concreta que evidencie la fortaleza de una política pública ambiental ajustada a la realidad y problemáticas que se presenta. Esto se entiende con las apreciaciones de Lindblom (1959), al manifestar en su teoría sobre la ciencia de salir del paso, que es primordial que las instituciones tomen decisiones a partir de un método racional-exhaustivo donde se aislen los fines y después de busquen los medios para lograrlos.

Tratándose de instituciones y normatividad como componentes de la política pública ambiental para lograr un beneficio mutuo, es imprescindible el término capital social, para Putman "el capital social se refiere a aspectos de organización social, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo". En el desarrollo del presente estudio se evidenció la desarticulación existente entre las instituciones y la comunidad, según datos de (Sánchez, 2004) a partir de la segunda mitad de la década de los 90, en el país se registraron condiciones contrarias y adversas a la

generación de capital social: pérdida de confianza en la eficacia y efectividad de las instituciones, en especial las del Estado, lo que se traduce en el imperio de la impunidad y la corrupción, todo lo cual desalienta el ejercicio de una ciudadanía plena, participativa y actuante en el contexto de proyectos colectivos minados estos por la exacerbación generalizada del interés privado e individual.

La relación de confianza entre los actores es débil dado que la comunidad no percibe una acción clara y contundente de las instituciones o el apoyo necesario para la conservación de áreas de cuencas, se percibe que el interés económico prevalece sobre el bienestar de la comunidad o del entorno. Otro aspecto evidente es la baja cooperación entre los miembros de la comunidad, al no confiar en las entidades gubernamentales, se hace difícil el trabajo en equipo que permita la protección de las cuencas hidrográficas a través de la construcción de una política pública de carácter participativo, solo los directamente afectados generan acciones de apoyo y unión; por ello la participación de los actores sociales es baja y con poco sentido de pertenencia y apropiación de lo público. Finalmente, para este caso, el fin de política pública es generar acciones para la protección de los recursos ambientales, se requiere de acciones que ayuden a la protección y conservación de los recursos naturales, específicamente de las cuencas hidrográficas, que constituyen eje de desarrollo para cualquier comunidad con el líquido vital para todo ser humano, el agua.

Marco Legal

Al indagar la Constitución Política de Colombia, algunos artículos aunque no tienen directa relación con las Cuencas Hidrográficas, si influyen en el establecimiento de normas que se tratan más adelante. El artículo 8° establece la obligación del Estado y de las personas para la conservación de las riquezas naturales y culturales de la Nación; el artículo 49° consagra que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del estado; y el artículo 58° establece que la propiedad privada es una función social que implica obligaciones y como tal le es inherente una función ecológica.

El artículo 63° determina que los bienes de uso público como los parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardos y el patrimonio arqueológico de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables; el artículo 79° consagra a toda persona residente del país al derecho de gozar de un ambiente sano; el artículo 80° define que el estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, y, el artículo 95°, en su numeral ocho, establece como deber de las personas, la protección de los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (República

de Colombia, 1991). Estos artículos reafirman la necesidad de proteger los recursos naturales existentes a nivel general haciendo énfasis en que los recursos no son privados sino que hacen parte del estado.

A nivel nacional, en el año 1993 se promulga la Ley 99 sobre el tema ambiental y tiene por objetivo "orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovable" (Diario Oficial República de Colombia, 1993). Esta ley se ha convertido en la base para desarrollar instrumentos que propendan por el cuidado y protección de los recursos naturales. Algunos artículos importantes de resaltar, como el artículo 33° que establece la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales, el artículo 91° dispone de los recursos para el medio ambiente del Fondo Nacional de regalías fijando que, no menos del veinte por ciento (20%) debe destinarse a la recuperación y conservación de las Cuencas Hidrográficas del país, y a nivel departamental, esta el artículo 111, que trata sobre adquisición de áreas de interés para Acueductos Municipales, las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales; los departamentos y municipios tendrán el deber de invertir no menos del 1% de sus recursos, con el fin de adquirir éstas zonas (Diario Oficial República de Colombia, 1993).

Una de las políticas de importancia, es la de 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 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). A partir de esto, se genera todo tipo de normativas que implican la estructuración de un orden en el componente Medio-Ambiental de cuencas hidrográficas. Así se aprueba la Ley 161 de 1994, por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, allí se define el objeto, la jurisdicción, ordenamiento hidrológico y manejo integral del río Magdalena (Diario Oficial República de Colombia, 1994).

Luego la Ley 1523 de 2012 adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, estableciendo en el artículo 31° que: "Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo" (Diario Oficial República de Colombia, 2012). La ley 388 de 1997 establece los mecanismos que permiten al municipio promover el

ordenamiento de su territorio y en el tema de cuencas hidrográficas, el artículo 10° habla de las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción (Diario Oficial República de Colombia).

En el año 2015 se expide el decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, el cual es una compilación de normas expedidas por el Gobierno Nacional con el fin de recoger en un solo cuerpo normativo los decretos reglamentarios vigentes a la fecha en materia ambiental. Algunos de los compilados aquí se refieren de manera directa o indirecta a las Cuencas Hidrográficas, por lo que se tiene que el Decreto Ley 2811 de 1974 dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en su artículo 11 define los recursos naturales en los cuales el gobierno realizará acciones tendientes a prevenir o solucionar problemáticas ambientales, entre ellas, las cuencas hidrográficas de los ríos que sirven como límite o que atraviesan las fronteras de Colombia, incluidas las aguas superficiales y subterráneas y los demás cursos naturales conexos (Diario Oficial República de Colombia, 1974).

El decreto 1729 de 2002 reglamenta la Parte XIII, título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas; allí hay unas disposiciones acerca de los planes de ordenación de cuencas, específicamente de temas como definición de cuencas, su delimitación, finalidad de la ordenación de cuencas, el plan de ordenación y los componentes de dicho plan (diagnóstico, prospectiva, formulación, ejecución y seguimiento), responsables de la elaboración del plan (respectivas autoridades ambientales) y las fuentes de financiación del plan (Diario Oficial República de Colombia, 2002).

Luego, la ley 99 de 1993 se fortalece en su artículo 43 con el Decreto 1900 de 2006, donde se señala que todo proyecto que en su ejecución implique el uso de agua tomada de fuentes naturales, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. También establece las condiciones a las que están sujetas las inversiones de estos proyectos, con su proceso de aprobación y destinación de los recursos (Diario Oficial República de Colombia, 2006). El decreto 953 de 2013 tiene por objeto reglamentar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, con el fin de promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de las mismas, al igual que la financiación de los de esquemas de pago por servicios ambientales (Diario oficial República

de Colombia, 2013).

El más reciente, es la Ordenación de cuencas según Decreto 1640 de 2012, "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos", esta reglamentación establece la nueva estructura de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del país, precisando así el nivel de gestión de las mismas, por parte de las autoridades ambientales competentes, las entidades y actores responsables de su formulación e implementación (Diario Oficial República de Colombia, 2012).

En el nivel regional, en el departamento se ha expedido la ordenanza 037 de 2013 de Política Pública de Gestión Ambiental para el Departamento, que no solo tiene como objetivo la protección a las cuencas hidrográficas, sino también todo lo que concierne al tema ambiental en el Departamento, como lo son la protección de Aguas, Bosques y Suelos (Asamblea Departamental del Huila, 2013).

Marco Institucional

En lo concerniente a temas hídricos, específicamente de cuencas hidrográficas la Institución principal encargada es el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible creada mediante ley 99 de 1993, que reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, su objeto principal es orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Adicionalmente, debe dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA- para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos para garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación al ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

Desde el despacho del Viceministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se articulan cinco direcciones, especializada en diversos temas: esta la Dirección Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH), que busca orientar el desarrollo de políticas Públicas en materia de recurso hídrico, ésta Dirección se define como "un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, a través de una combinación de desarrollo económico, social y de protección de los ecosistemas con el finalidad de maximizar el bienestar social y económico sin comprometer las sustentabilidad de

los ecosistemas vitales la tierra y los recursos naturales relacionados, su trabajo gira en torno a tres ejes focales: fortalecimiento y gobernabilidad para GIRH, planificación de cuencas y el ordenamiento y administración del recurso hídrico.

Existen otras entidades a nivel nacional que poseen competencias relacionadas con la Gestión Integral del Recurso Hídrico, como lo son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Minas y Energía, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA y por ultimo La Dirección General Marítima -DIMAR (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). A nivel regional, la Ley 99 del 93 da lugar a la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, dotados de autonomía administrativa y financiera, encargadas de administrar dentro de su área de jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

Una de las entidades que de manera indirecta incide en áreas de Cuencas Hidrográficas es Parques Nacionales Naturales de Colombia, la cual cuenta con varias sedes a nivel Nacional dependiendo de la zona de influencia que posea en determinada región. La institución se encarga de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se reglamenta bajo el decreto 2372 del 2010, allí se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales del mismo.

En el año 1995 en el Departamento del Huila se da creación a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, la cual es la encargada de ejecutar la Política Nacional Ambiental trazada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, administrar los recursos naturales renovables y el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en la región. A nivel Departamental, en la Gobernación del Huila se encuentra la Secretaria de Agricultura y Minería cuyo objeto es promover la modernización de los sectores primarios y secundarios de la economía departamental mediante el impulso de políticas públicas, cadenas agroalimentarias y productivas, programas de desarrollo de la microempresa rural y urbana, apoyo a la Asociatividad, gestión del crédito productivo agropecuario, minero y agroindustrial, desarrollo de infraestructura productiva y de comercialización y promoción de programas de asistencia técnica a los pequeños empresarios del campo y la ciudad.

En el caso municipal se creó la Secretaria de medio

Ambiente en el año 2013 bajo el gobierno del Alcalde Pedro Hernán Suarez; esta nace como respuesta a la necesidad que presentaba la ciudad de ejecutar políticas, elaborar planes, programas y proyectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales de la ciudad con el fin de prevenir o minimizar los impactos antropogénicos.

Conclusiones

Los resultados de este estudio son preocupantes al denotar debilidades en la construcción de una política pública que propenda por la conservación y protección de los recursos naturales en especial el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas. Es así como se evidencia la necesidad de generar sensibilización y estrategias para enfrentar la problemática y construir desde la sociedad desarrollo sostenible.

El término "cuencas hidrográficas", otorgado por el Ministerio de Medio Ambiente donde se aprecia las mismas como recintos de vida donde convergen e interactúan agua, fauna y flora; se puede reconocer que estas como polo de desarrollo, son vitales para la sociedad dado que sus alrededores son propicios para el crecimiento económico de las comunidades residentes en sus riveras y las cuales se benefician de alguna manera de las mismas. Es pertinente hablar de una relación armoniosa entre hombre y naturaleza, significa comprender y hacer uso de los recursos naturales sin afectar el ciclo vital del mismo. A partir de esa relación con la naturaleza, es imprescindible hablar de desarrollo sostenible, término popularizado por el Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Comisión Brundtland (1987) que lo definió como... "Aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" (Rodríguez Becerra, 1994), lo que lleva a replantear muchas de las prácticas y actividades que se conocen hoy en día como "sostenibles" y que inciden de manera directa en la preservación y conservación de los recursos naturales.

Como algunos de los autores citados en este escrito lo afirman, la política pública se construye a partir de la interacción de los actores gubernamentales y los actores sociales, ese accionar de alguna manera se ve reflejado en la normatividad expedida por las instituciones, es a lo que Heidenheimer se refiere, la adopción por parte de los gobiernos de determinadas medidas para actuar o no; el hecho no solo radica en una normatividad en papel sino su aplicabilidad y pertinencia. Durante la investigación realizada se pudo observar que a pesar de que existe normatividad ambiental, no existe una norma en particular que propenda por el cuidado y protección de las cuencas hidrográficas tanto en forma preventiva como correctiva.

Finalmente, es claro que la participación social en la construcción de política pública ambiental es cada día más necesaria, se precisa de generar iniciativas ciudadanas por un cambio en la concepción cultural que permita la conservación del medio ambiente, especialmente los recursos naturales. Es imprescindible definir la relación hombre-naturaleza "no como la explotación de la tierra, en tanto fuente de recursos naturales capaces de ser reducidos al estatuto de mercancía, sino como la fuente de todas las formas de vida, en una actitud de respeto de su capacidad de regeneración física y biológica" (Fundación Colectivo Frente Unido (CFU) Coordinadora, 2014).

Agradecimientos

A la Universidad Surcolombiana, que mediante la Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social hace su mayor esfuerzo por implementar estrategias que motivan la investigación para la región.

A la Secretaría de Agricultura y Minería del departamento del Huila, específicamente a la oficina de Asesoría Ambiental por información y diálogos permanentes sobre el tema con los investigadores.

A la seccional Huila de Parques Nacionales Naturales de Colombia por facilitar información temática.

Literatura citada

- Asamblea Departamental del Huila. (2013). Ordenanza N° 037. Huila.
- Brown, L. R. (2009). Plan B 3.0 Movilizarse para salvar la civilización. (G. Rincón González, Trad.) Bogotá, Colombia: Universidad del Bosque-Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- COLPRENSA. (07 de abril de 2011). Colombia, uno de los países más ricos en recursos hídricos. Recuperado el 14 de marzo de 2015, de http://www.elcolombiano.com/en_recursos_hidricos_colombia_sigue_como_uno_de_los_paises_mas_ricos_d_el_mundo-LGEC_128773
- Diario oficial Republica de Colombia. (2013). Decreto N° 953.
- Diario Oficial República de Colombia. (1974). Decreto Ley N° 2811.
- Diario Oficial República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley N° 99.
- Diario Oficial República de Colombia. (1994). Ley N° 161.
- Diario Oficial República de Colombia. (2002). Decreto N° 1729.
- Diario Oficial República de Colombia. (2006). Decreto N° 1900.
- Diario Oficial República de Colombia. (2012). Decreto N° 1640.

- Diario Oficial República de Colombia. (2012). Ley N° 1523.
- Diario Oficial República de Colombia. (s.f.). Ley N° 388.
- Durston, J. (1999). Construyendo Capital Social Comunitario.
- Fundación Colectivo Frente Unido (CFU) Coordinadora. (2014). Unidad en la Diversidad Camilo Torres y el Frente Unido del Pueblo (aportes para el debate). Bogotá.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling. *Public Administration Review*, 3417-336.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). MINAMBIENTE. Recuperado el Enero de 2014, de www.minambiente.gov.co
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Colombia.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México.
- Presidencia de la República de Colombia. (Agosto de 2002). Decreto 1729 de 2002. Bogotá, D.C., Colombia.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de 1991. Colombia.
- Rodríguez, M. (1994). Desarrollo sostenible: ¿utopía o realidad para Colombia? En M. R. Becerra, *La política Ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia*. Bogotá.
- Rodríguez, M., & Espinoza, G. (2002). *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente. Washington.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas Públicas*.
- Sánchez, K. (2004). *Construcción de Capital Social*. Cali: Universidad del Valle.
- Vargas, G. (2002). Hacia una teoría del capital social. *Revista de Economía Institucional*, 71-108.
- Vargas, C. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, A. (1999). *El estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto Política Pública. *Desafíos*, 156 y 158.