



Luna Azul  
ISSN: 1909-2474  
Universidad de Caldas

Pulgarín-Franco, John Alejandro  
Lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia-Quindío  
Luna Azul, núm. 48, 2019, Enero-Junio, pp. 23-47  
Universidad de Caldas

DOI: <https://doi.org/10.17151/luaz.2019.48.2>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321764933002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

**Lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia-Quindío**John Alejandro Pulgarín-Franco<sup>1</sup>  

Recibido: 17 de febrero de 2017, Aceptado: 07 de diciembre de 2018, Actualizado: 29 de diciembre de 2018

**DOI: 10.17151/luaz.2019.48.2****Resumen**

El presente artículo presenta de manera detallada los resultados de la investigación sobre una propuesta de lineamientos de política pública para el municipio de Filandia-Quindío. El trabajo tuvo como objetivo general proponer lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia, para lo cual se estableció como pregunta de investigación ¿fueron las acciones de la administración pública municipal, departamental y de la autoridad ambiental para la gestión del agua en el municipio de Filandia durante el periodo 2008-2015 beneficiosas para el interés general de la población y de los ecosistemas estratégicos en el ciclo del agua?

La metodología que se usó fue tipo cualitativa, se buscó y analizó información primaria y secundaria, mediante técnicas documentales y grupo focal. Los resultados obtenidos son la caracterización y diagnóstico de políticas públicas tendientes a la gestión del agua y la elaboración de cuatro lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia.

Como conclusiones se tiene que hubo acciones, pero fueron poco efectivas evidenciado por las problemáticas existentes; no hay armonización de políticas en el orden nacional, departamental y municipal; insuficientes predios para la conservación; potencial hídrico manifestado en el abastecimiento de agua a varias poblaciones vecinas y la necesidad de los lineamientos como insumo para la gestión del agua.

Palabras clave: Política pública, política ambiental, agua, recursos hídricos.

**Public policy guidelines for the management of water in the Municipality of Filandia, Quindio****Abstract**

This paper presents in detail the results of the research on a proposal of public policy for the Municipality of Filandia, Quindio. The objective of the research was to propose public policy guidelines for water management in the Municipality of Filandia, for which a research question was established as follows: Were the actions of the municipal, and the departmental administration and of the environmental authority beneficial for the general interest of the population and of the strategic

ecosystems in the water cycle for the management of water in the Municipality of Filandia during the period 2008-2015?

The methodology used was qualitative and primary and secondary information using documentary techniques and focus group was sought and analyzed. The results obtained are the characterization and diagnosis of public policies aimed at the management of water and the elaboration of four public policy guidelines for water management in the Municipality of Filandia.

It can be concluded that there were actions, but they were ineffective which is evidenced by the existing problems: there is no harmonization of policies at the national, departmental and municipal order; there are insufficient properties for conservation; water potential manifested in the supply of water to various neighboring populations; and the need for guidelines as an input for the management of water.

**Key words:** Public policy, environmental policy, water, water resources.

---

## Introducción

Las problemáticas ambientales han ocupado un espacio en las agendas de los organismos internacionales, nacionales y subnacionales, entre ellas se encuentra la gestión y administración del agua, en especial por la contaminación del recurso y con ello el deterioro de su calidad. Las afectaciones producto de la deforestación, el deterioro de los ecosistemas que aportan al ciclo del agua y el aumento de la población y las actividades económicas que demandan el uso de este recurso, han agudizado conflictos por el agua en el planeta y, con ello, se han producido una serie de declaraciones acerca de una posible guerra mundial producto de la carencia de este valioso líquido.

El departamento del Quindío y el municipio de Filandia no han sido ajenos a esta problemática, toda vez que por causa de los fenómenos climáticos y, en especial, el cambio climático, se ha visto afectada la oferta de agua por parte del acueducto municipal dada la disminución drástica de los caudales de las microcuencas que surten de agua al Municipio. La problemática cobra relevancia ya que, en primer lugar, el municipio es considerado estrella hídrica pues en su territorio se encuentran los nacimientos que surten a varias poblaciones vecinas; en segundo lugar, posee un relicto de bosque subandino muy importante por su diversidad, así lo evidencian varios estudios del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt; en tercer lugar, existen afectaciones al recurso hídrico como la contaminación de fuentes hídricas, en su mayoría causadas por vertimientos urbanos y la afectación de ecosistemas de humedales y bosques producidos por la presencia de actividades agropecuarias, sumado al crecimiento poblacional y auge turístico que demandan grandes cantidades de agua, así como el desperdicio del recurso.

Por lo tanto, la problemática abordada en el presente trabajo está centrada en la gestión del agua en el municipio de Filandia, donde se evidencia una crisis de gobernabilidad generada por la dispersión de la política de agua en el país, dado que no armonizan políticas, normas y entidades (Zamudio, 2012) lo que, a su vez, produce descoordinación institucional y legal entre las instituciones (Dourojeanni y Jouravlev, 2001). A lo anterior, se suma que la gestión del agua en el departamento queda amparada bajo “decisiones políticas obedecen a intereses particulares” (García y Obregón, 2012, p. 24). Es por esto que se parte de analizar las actuaciones del departamento, el municipio y la autoridad ambiental, además de la articulación de las acciones respecto a la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, con el fin de proponer lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio.

El trabajo se centra en la línea de análisis y gestión intergubernamental de políticas públicas, lo cual se justifica toda vez que la administración pública debe cumplir con unos fines, entre ellos, los referentes a la protección del ambiente y uso de los recursos naturales. Esto es relevante ya que se analiza y diagnóstica la precaria situación referente a las actuaciones de la administración pública local para la gestión del agua en el municipio de Filandia, siendo un tema trascendental en el siglo XXI debido a la escasez del líquido, agravado por el deterioro ambiental y el cambio climático, lo cual es un foco de conflicto.

Para el desarrollo de esta investigación se tuvo como pregunta de investigación: ¿Fueron las acciones de la administración pública municipal, departamental y de la autoridad ambiental para la gestión del agua en el municipio de Filandia durante el periodo 2008-2015, beneficiosas para el interés general de la población y de los ecosistemas estratégicos en el ciclo del agua?

Asimismo, para el desarrollo del presente documento se tuvo como objetivo general proponer lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia. Por su parte, entre los objetivos específicos estuvieron, primero, analizar las políticas referentes a la gestión del agua del municipio en el periodo 2008-2015; segundo, identificar las actuaciones del departamento del Quindío y las autoridades ambientales frente a la gestión del agua en el municipio en el periodo 2008-2015 y, tercero, definir los lineamientos que debe contener la política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia.

Como base teórica se tuvo, en primer lugar, el concepto de política pública, entendida como el conjunto de acciones de la administración pública frente a temas de relevancia en la agenda pública (Vargas, 1999; Roth, 2002; Jiménez y Soler, 2013). Asimismo, el análisis de política pública se entiende como un juego de decisiones sociales (Eslava, 2010) donde se cuestiona sobre las reglas institucionales y como influyen las conductas de los actores.

Ahora bien, comprendiendo que la temática es en la esfera del agua, esta se debe entender a partir de la política ambiental considerada como “el conjunto de las relaciones –y la evolución de éstas en el transcurso del tiempo- entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales”. (Roth, 2002, p. 147).

También se debe establecer la diferencia que existe entre gobernanza y gobernabilidad. La gobernanza ha de ser entendida como la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan; contrastando con lo señalado por autores como Zurbriggen (2014), Aguilar (2006) y, en especial, cuando es un bien común (Ostrom, 2010).

Para Rogers (2002) la gobernanza aplicada al agua “se refiere a la capacidad de un sistema social para movilizar las energías, de manera coherente, para un desarrollo sostenido de los recursos hidráulicos” (p. 8). Mientras que la gobernabilidad se entiende como la capacidad del sistema político para tomar decisiones y dar respuesta a las necesidades de la sociedad; contrastando con lo planteado por Camou (2001), Aguilar (2006); Zamudio (2012); Correa (2015) y Rogers (2002). “La gobernabilidad del agua se preocupa por diseñar y adoptar las leyes, las políticas y las instituciones adecuadas” Zamudio (2012, p. 101).

En este sentido, y a partir de lo expuesto en la gestión del agua, se ven como orientadores de las políticas la gobernabilidad y la gobernanza, los cuales se encuentran implícitos en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico PNGIRH (2010), allí se involucran tanto aspectos de agua potable como gestión de recursos hídricos. También se hace referencia a que la gestión del recurso hídrico contiene aspectos de planeación, administración, seguimiento, monitoreo y manejo de conflictos relacionados con el agua; además de establecer como objetivos de la política la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, 2010).

Por otra parte, se cuenta con los lineamientos propuestos por Pérez, Rojas y Ordoñez (2010) para quienes aún orientados al desarrollo sostenible cobra relevancia debido a que la propuesta surge a partir del estudio de las problemáticas ambientales de Colombia, por lo que proponen seis lineamientos para el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental los cuales son: la conservación, protección y restauración de los ecosistemas; la armonización entre el aspecto económico y ambiental; la consolidación de un sistema de investigación e información ambiental para la toma de decisiones; la promoción de la cultura y la educación ambiental, y el mejoramiento de la calidad ambiental del hábitat humano y la salud pública.

Cabe señalar que para efectos de esta investigación se buscó proponer unos nuevos lineamientos a partir de las acciones realizadas por el municipio en el marco de sus competencias constitucionales y la gestión interinstitucional realizada con la nación y el departamento tendientes a la gestión del agua; por lo cual, se definieron aspectos teóricos de lo que es una política ambiental dentro del espectro de lo público, la gobernabilidad y gobernanza como conceptos clave a la hora de entender las dimensiones de actuación de la administración pública y, finalmente, la PNGIRH como orientadora de las actuaciones de política para la gestión del agua. A continuación, se enmarca la base teórica para la propuesta de lineamientos de política pública desde el territorio.

En el aspecto de la política pública en el territorio se parte de la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización en el análisis de políticas públicas como lo propone Jolly (2012),

quien señala cómo el sistema socio territorial y la interdeterminación del territorio, la territorialidad y territorialización propuestas por Monnet (2013) esboza una nueva propuesta para el análisis de las políticas públicas territoriales, señalando, en primer lugar, que “las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, es decir, como el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad)” (Jolly, 2012, p.8).

En segundo lugar, enfatiza que “las políticas públicas territoriales “producen y definen” el territorio, el cual, a su vez, materializa los valores (capital territorial) base de la territorialidad que van a condicionar socialmente las acciones que se puede ejercer sobre éste” (Jolly, 2012, p. 8). Para lo cual Jolly (2012) afirma que las políticas públicas territoriales han influido en producir y definir el territorio ya sea desde la formulación y la implementación de políticas públicas desde el territorio o la territorialización de políticas públicas ya formuladas en unos órdenes más altos, y desarrolladas en el territorio.

Se encuentra además que Jolly (2012), señala que los enfoques de las políticas públicas se dan de manera sectorial desde el orden nacional, pero que, dadas las condiciones constitucionales y legales, corresponde a los tomadores de decisión como alcaldes y gobernadores, es decir, en el orden territorial; refiriéndose a una sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas.

---

## **Materiales y método**

La metodología responde a la forma como se va a abordar la investigación, “la aportación de la metodología se orienta por el lado de incursionar la eficiencia de los métodos cuando se aplican en el trabajo de investigación” (Aguilera, 2013, p.89). El enfoque metodológico de la investigación es cualitativo ya que se buscó, recopiló y analizó información primaria (grupo focal) y secundaria (documental). “El enfoque cualitativo es esencial para el desarrollo de teorías y para la conceptualización de los fenómenos, asuntos o cosas que se desean investigar minuciosamente”. (Blanco-Peck, 2006, p. 36).

Cabe señalar que la investigación responde a una lógica inductiva o de descubrimiento que, de acuerdo con Tello (2011), permite un riguroso y sistemático análisis de datos mediante el estudio de casos, permitiendo desarrollar una proposición teórica.

El método responde a los pasos y procedimientos de manera ordenada en la investigación. En este orden, la investigación se desarrolla en las siguientes fases:

- Primera fase: metodológica y teórica, se definió la metodología de investigación, el eje epistemológico y las bases teóricas que sustentan la investigación.
- Segunda fase: recolección de información secundaria (documental), caracterización y diagnóstico espacial, trabajo de campo y recolección de información primaria (grupos focales).
- Tercera fase: análisis y sistematización de la información recolectada, posterior a esto se realizó la confrontación de fuentes como forma de validación.
- Cuarta fase: redacción del TFM, revisión, ajustes, visto bueno por parte del tutor y sustentación ante el jurado.

El marco espacial de la investigación fue el municipio de Filandia ubicado en el departamento del Quindío. El marco temporal abarcó el periodo 2008-2015, considerándose que fueron dos periodos constitucionales de las administraciones municipales subnacionales, además de que estuvo marcado por dos fenómenos climáticos como La Niña, con su máxima expresión en la “Ola Invernal 2010-2011” y el fenómeno de El Niño, con su máxima expresión en la temporada seca de 2015-2016. Para la selección de la muestra se consideraron los planes, programas y proyectos del marco institucional, en los cuales se tuvieron la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ y las administraciones municipales y departamentales dentro del marco temporal. La investigación se delimitó aún más porque únicamente abordó la gestión del recurso hídrico y no profundizó en aspectos de agua potable y saneamiento básico. Asimismo, como se señaló, los lineamientos se proponen a partir de las actuaciones del municipio de Filandia en cumplimiento de sus competencias constitucionales y la gestión interinstitucional con la Nación y el Departamento para la gestión del agua.

Los instrumentos utilizados para la recolección de información fueron: técnicas de revisión documental, para lo cual se realizó una matriz de caracterización territorial, en la que se involucró el sistema socio-territorial (Monnet, 2013) y la posibilidad de vincularlo al análisis de la política pública (Jolly, 2012); posterior a esto se realizó la matriz de análisis de planes de desarrollo de las administraciones departamentales y municipales y de los planes de acción de la CRQ; finalmente, para la técnica de grupo focal se diseñó el instrumento orientador de grupo focal y sus respectivas preguntas orientadoras, así como la aplicación de una matriz de impacto cruzado que permitiese priorizar las variables motrices y dependientes para establecer relaciones de causa, efecto y problemas centrales.

---

## Resultados

En primer lugar, se realizó la caracterización territorial a partir de la vinculación entre el sistema socio-territorial (Monnet, 2013) y la interdeterminación de este sistema como elemento esencial para el análisis de las políticas públicas en el orden territorial (Jolly, 2012), a partir de reconocer el territorio como insumo, la territorialidad como procesos y la territorialización como los resultados de las dos anteriores.

**Tabla 1.** Matriz de caracterización territorial



TERRITORIO	
<b>Ubicación geográfica y límites político-administrativos</b>	Norte del departamento del Quindío 04° 40' de latitud norte, 75° 39' longitud oeste <b>Norte:</b> departamento de Risaralda. <b>Sur:</b> municipio de Circasia. <b>Oriente:</b> municipio de Salento y Circasia. <b>Occidente:</b> municipio de Quimbaya y el departamento del Valle del Cauca.
<b>Referentes de fundación y creación</b>	Fundación el 20 de agosto de 1878. Creación como municipio el 25 de agosto de 1878 mediante acuerdo 42 del Concejo de Salento, ratificado por la ordenanza de 1894 del departamento del Cauca.
<b>Población</b>	13.412 (Dane proyección 2015)
<b>Extensión</b>	101 Km²
<b>Zona urbana y rural</b>	<b>Urbana</b> 23 barrios <b>Rural</b> 24 veredas 1 Corregimiento (La India)
<b>Ecosistemas</b>	Orobioma Andino de la Cordillera Central, con una altitud promedio entre 1.670 y 3.045 m.s.n.m., con ecosistema de bosque húmedo, bosque muy húmedo y humedal. Orobioma Subandino de la Cordillera Central, con una altitud promedio entre los 200 y 1.100 m.s.n.m., con presencia de bosque húmedo. Agroecosistemas: cafetero, ganadero, cultivos transitorios, de mosaico de cultivo y pastos.
<b>Paisaje</b>	Paisaje de montaña, presenta un relieve quebrado y escarpado. Paisaje de piedemonte, presenta pendientes suavemente inclinadas y una morfología ondulada
<b>Geología y suelos</b>	La geología de Filandia está conformada por depósitos de ceniza y flujos de lodo volcánico. Suelos de origen de cenizas volcánicas los cuales tienen alta porosidad, retienen la humedad, compuestos de alto contenido orgánico y rocas metamórficas
<b>Rango altitudinal</b>	Entre los 1.300 y 2.220 m.s.n.m. Casco urbano 1.910 m.s.n.m.
<b>Temperatura promedio</b>	18° C
<b>Agua</b>	El Municipio posee 4 Unidades Hidrográficas: Río Barbas (Quebradas Bolillos, Barro Blanco, Los Micos, Palmichal, San Luis, El Pencil, La Batea, La Plata, La Gloria, San José, Santa Teresa); UMC Río Roble (Quebradas Cruces, Portachuelo); UMC Quebrada Buenavista (Quebradas Los Angeles, Bambuco, La Armenia, Agua Sucia); Quebrada San Felipe (Quebrada Pavas).
<b>Area protegida</b>	Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen. Reservas Municipales de Protección de Suelos y Agua (La Macenia, Las Siete Cuereras, La Ilusión, Los Micos, La Guaira).
<b>Biodiversidad</b>	El Municipio se caracteriza por su amplia biodiversidad en especial el mono aullador y la pava caucana. Se registran en fauna 199 especies de aves y 34 especies de mamíferos; en flora se registran 58 familias, 79 géneros y 149 especies de árboles.
TERRITORIALIDAD	
<b>Economía</b>	Actividades agropecuarias, de comercio, prestación de bienes, y servicios administrativos y financieros.
<b>Usos del suelo</b>	Área dedicada a cultivos agrícolas (has): 5.620 Área de bosques (has): 2.958 Área dedicada a otros usos (has): 223
<b>Actividades agrícolas y pecuarias</b>	Según la Evaluación Agropecuaria del Quindío (2015) el Municipio posee: Cultivos permanentes 2.077 (has) de café y una producción de 2.457 toneladas; 2.301 (has) de plátano y una producción de 16.042 toneladas; 25 (has) de cítricos y una producción de 325 toneladas; 297 (has) de aguacate y una producción de 1.863 toneladas; 23 (has) de banano y una producción de 281 toneladas; 27 (has) de lulo y una producción de 88 toneladas. Cultivos transitorios de frijol, maíz tradicional, tomate bajo invernadero 162 (has) sembradas y una producción de 14.580 toneladas. Referente a ganado bovino el Municipio posee 7.793 animales y aproximadamente un área de 3.914 (has) en pastos, 1.923 vacas de ordeño; se destacan además la producción porcina, avícola y piscícola y, en una expresión mínima, la producción apícola. También hay presencia de plantaciones forestales comerciales de 84,4 (has) pino y 27,2 (has) de eucalipto.
<b>Actividades de minería</b>	Extracción de material de recebo, pétreos y roca - Cantera Balcones (pétreos Alma Paisa).
<b>Dinámica empresarial o actividades de comercio, servicios e industria</b>	372 establecimientos registrados ante la cámara de comercio a 2015, teniendo una participación del 2,72% en el departamento.
<b>Infraestructura hídrica</b>	Planta de tratamiento de agua potable: 1 Bocatomas: 25 Planta de tratamiento de aguas residuales: 0 (En construcción).
TERRITORIALIZACION	
<b>Categoría municipal (2015)</b>	Sexta categoría (Decreto municipal 078 de 2015)
<b>Organismos de la Administración Pública</b>	Alcaldía Municipal, Concejo Municipal, Juzgado Promiscuo Municipal, Personería Municipal, Oficina de Registro.
<b>Organismos no gubernamentales (ONG)</b>	Asociación Verde, Organización Ambiental Tibouchina, Fundación CERES.
<b>Organismos empresariales y productivos</b>	Asociaciones de lecheros, cafeteros, ganaderos, poricultores.
<b>Espacios de participación ciudadana</b>	Consejo Territorial de Planeación, Juntas de Acción Comunal, Veedurías ciudadanas, Cabildo Abierto.
<b>Fuentes de Información:</b> Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). Fichas de caracterización territorial DDTs. Cámara de Comercio del Quindío. (2016). Dinámica empresarial del Quindío 2015, panorama nacional y regional. Armenia. Página web oficial del municipio. Recuperado de: <a href="http://www.filandia-quindio.gov.co/informacion_general.shtml">http://www.filandia-quindio.gov.co/informacion_general.shtml</a> Agenda Ambiental Filandia. Gobernación del Quindío (2015). Evaluaciones Agropecuarias Municipales. Armenia: Gobernación del Quindío. WWF-Colombia, SIRAP Eje Cafetero. (2013). Clasificación de Ecosistemas Naturales Terrestres del Eje Cafetero: Análisis de Representatividad del Sistema Regional de Áreas Protegidas. Cali. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Sistema de Información Ambiental de Colombia. (2016). Mapa de Ecosistemas colombianos. Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2012). Impacto ambiental actual y futuro de la minería en el departamento del Quindío. Armenia.	

Fuente: Pulgarín-Franco y Mejía-Gutiérrez, (2017). Adaptación fichas de caracterización territorial (Anexos).

## Diagnóstico de políticas públicas relacionadas con la gestión del agua en el municipio de Filandia

El diagnóstico de política pública en relación con la gestión del agua en el municipio de Filandia partió de analizar las acciones de las administraciones municipales y departamentales y de la autoridad ambiental CRQ. Si bien existen unas competencias legales y constitucionales que el municipio acoge y dentro de los cuales se enmarcan sus actuaciones, entre las que caben resaltar el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT (Ley 388 de 1997) y los Planes de Desarrollo Territoriales (Ley 152 de 1994); también se encuentra dentro de los principios de descentralización la concurrencia y complementariedad de la CRQ, que en su misión de administrar los recursos naturales expide los planes, programas y proyectos encaminados a la gestión ambiental (Ley 99 de 1993). En este sentido, este diagnóstico permite evidenciar cómo dichas actuaciones se pueden ceñir a unos lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio.

**Tabla 2.** La gestión del agua en el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo periodo 2008-2015

Esquema de Ordenamiento Territorial EOT	
Adoptado mediante acuerdo 074 de 2000 y modificado parcialmente por el acuerdo 050 de 2003, establece en relación con la gestión del agua lo siguiente:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La vocación del municipio como oferente de bienes y servicios ambientales.</li> <li>• Considera como política del desarrollo territorial las rondas hídricas como conectores naturales del subsistema de acuíferos.</li> <li>• El uso racional del agua en cumplimiento de la política nacional determinada en la Ley 373 de 1997.</li> <li>• Creación de un programa de manejo de aguas lluvias separado de las aguas residuales.</li> <li>• Desarrollo territorial ajustado al conocimiento, respeto, manejo y conservación de los recursos naturales.</li> <li>• Definición de las áreas de especial significancia ambiental, ya sean áreas protegidas o áreas de alta fragilidad ecológica, los humedales por la importancia ecológica en retener humedad, áreas de ecosistemas estratégicos para la protección y conservación de la estrella hídrica de Filandia.</li> <li>• La protección de las quebradas y corrientes de agua a 30 metros lado y lado, 100 metros a la redonda de cualquier nacimiento de agua.</li> <li>• Constitución de una mesa de concertación para el manejo de la estrella hídrica, tasa de compensación para recuperar fuentes hídricas y exoneraciones de predial para quienes realicen acciones de preservación, protección y recuperación.</li> </ul>	
Plan de desarrollo municipal 2008-2011	Plan de desarrollo municipal 2012-2015
Adoptado mediante acuerdo 005 de 2008 y ajustado parcialmente por el acuerdo 028 de 2008, el cual establece como subprograma el "Manejo y aprovechamiento de las cuencas y microcuencas", dentro del cual establece tres subprogramas.	Adoptado mediante acuerdo 008 de 2012 y ajustado mediante acuerdo 016 de 2013, establece el programa "Protección de ecosistemas y fortalecimiento de áreas protegidas" dentro del que establece cinco subprogramas.

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en el EOT y Planes de desarrollo municipales de los periodos 2008-2011 y 2012-2015. (Municipio de Filandia, 2000, 2008, 2012)

En relación con lo anterior, la secretaría de planeación del municipio en respuesta a un derecho de petición informó las acciones realizadas enmarcadas dentro de las metas de los planes de desarrollo para las vigencias estudiadas; sin embargo, dichas acciones no presentan una clara forma de ser medidos en cada uno de los periodos, y hace difícil el análisis en cuanto a la efectividad de estos.

Respecto al EOT, se tiene a la luz de la Ley 388 de 1997 que este instrumento de ordenamiento territorial posee una vigencia de tres periodos constitucionales de alcalde, en el momento de su concepción el periodo era de tres años, ya con la reforma constitucional del 2002<sup>11</sup> el periodo de una autoridad local pasó de tres a cuatro años. En este aspecto, el EOT promulgado a finales del año 2000 tenía vigencia hasta el año 2009; no obstante, con la ampliación de los periodos este tendría vigencia hasta el 2011, para lo cual no había sido planeado, todavía más cuando a 2016 el EOT no había sido actualizado.

Adicional a lo establecido en los principales instrumentos de ordenamiento del territorio y planeación del desarrollo, en el municipio de Filandia también se cuenta con siete acuerdos emanados del Concejo Municipal y dos decretos promulgados por el alcalde, tendientes a la gestión ambiental, la creación del Sistema Municipal de Áreas Protegidas SIMAP y la protección del recurso hídrico durante el periodo 2008-2012.

Asimismo, el municipio cuenta con una Agenda Ambiental elaborada por la CRQ y la Alcaldía Municipal de Filandia (2007), la cual se constituye en un instrumento técnico de planificación ambiental municipal que debe orientar la gestión ambiental a partir del perfil ambiental y el plan de acción, en concordancia y armonización con los demás instrumentos de gestión pública municipal; la agenda en uno de los programas sobre “Conservación y uso sostenible del Patrimonio Natural” establece como proyectos: 1. La ordenación y manejo de la Estrella Hídrica de Filandia, 2. La Formulación e implementación del Plan de Manejo de los Humedales de la cuenca alta del río Barbas.

En este orden de ideas, la gestión ambiental municipal pese a contar con instrumentos de ordenamiento territorial, de planeación del desarrollo, instrumentos normativos orientados a la gestión del agua y procesos de planificación ambiental como la Agenda Ambiental, no ha sido suficiente para hacer una gestión efectiva dado que sus instrumentos no son actualizados, verbigracia el EOT; o no son tenidos en cuenta como la Agenda Ambiental, eso sin mencionar metas poco ambiciosas en los planes de desarrollo.

A continuación, se esbozan las acciones de la CRQ, las cuales por su carácter regional han incidido en la gestión del agua en el municipio de Filandia.

**Tabla 3.** La gestión del agua en los instrumentos de planificación ambiental regional

<b>Instrumentos de planificación ambiental de la CRQ</b>	
<b>Plan de Gestión Ambiental Regional Departamento del Quindío PGAR 2003-2019</b>	
Es el instrumento de planificación ambiental de largo plazo, originalmente fue formulado para un periodo 10 años, luego de su actualización se articuló con el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río La Vieja. Se establece respecto a la dimensión de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y cuenta con cuatro proyectos, referentes a biodiversidad y servicios ecosistémicos, cuenta con dos proyectos con relación directa a la gestión del recurso hídrico.	
<b>Plan de Acción 2007-2012</b>	<b>Plan de Acción 2012-2015</b>
Establece como programa “Gestión integrada del recurso hídrico”, dentro del cual se encuentran seis proyectos. También cuenta con el programa “Conocimiento, conservación y uso de los recursos naturales”, dentro del cual se encuentra un proyecto relacionado con la gestión del agua.	Establece como programa “Gestión integral del recurso hídrico”, dentro del cual se encuentran cinco proyectos. También se cuenta con el programa “Biodiversidad y servicios ecosistémicos”, dentro del cual se encuentra un proyecto relacionado con la gestión del agua.

Fuente: construcción propia a partir de la información del PGAR 2003-2019 y de los planes de acción 2007-2012 y 2012-2015. (CRQ, 2009, 2011a, 2012)

En relación con lo anterior, se evidencian las acciones de la CRQ encaminadas a la gestión del agua desde un orden departamental, las cuales han tenido incidencia ya sea mayor o menor respecto a la gestión del agua en el contexto del municipio de Filandia; asimismo, la CRQ en respuesta de un derecho de petición informó las actuaciones referentes a la gestión del agua específicas en el municipio de Filandia, las cuales son concordantes con lo establecido en los instrumentos de planificación arriba mencionados. No obstante, la información disponible y suministrada no permite analizar el cumplimiento de las metas de los planes de acción con el fin de valorar su efectividad.

Asimismo, la CRQ dentro de sus acciones formuló el Plan de Manejo de la Subcuenca del Río Roble (CRQ, 2011b); dentro del cual se hace una valoración del estado de la subcuenca, se zonifica y se evidencian unos escenarios prospectivos y formulan el plan, dentro del que se plasman unos programas y proyectos referentes a la gestión de la subcuenca. No obstante, se carece de información sobre el seguimiento y la evaluación de dicho plan que tiene incidencia en el municipio de Filandia ya que hace parte de la UMC río Roble.

Los proyectos de reglamentación<sup>III</sup> de las aguas en jurisdicción del municipio de Filandia, específicamente en las UMC río Roble y quebrada Buenavista (CRQ, 2011c, 2011d), establecen unos objetivos y alcances, caracterizan las corrientes, proyectan la reglamentación y distribución de las aguas donde cada uno señala en común las afectaciones producto de la variabilidad climática

agudizada por el cambio climático y la necesidad de limitar permisos de concesión sobre las corrientes, ya que se puede reducir los caudales y afectar los acueductos que de estas se surten.

También la CRQ formuló el Plan de Manejo del Parque Natural Regional Barbas-Bremen (CRQ, 2009, 2014 y 2015), adoptado mediante Acuerdo del Consejo Directivo 020 de 2006, en este se establecen una serie de proyectos tendientes a la gestión del agua en el área de influencia del parque natural; no obstante, por motivo del Decreto 2372 de 2010, la figura de Parque Natural Regional fue homologada por la de Distrito de Conservación de Suelos DSC, para la cual se formuló el Plan de Manejo del DSC Barbas-Bremen adoptado mediante Acuerdo del Consejo Directivo 016 de 2014, en este se establece un proyecto sobre gestión del recurso hídrico.

### **Situación del recurso agua en Filandia**

Como ya se ha mencionado, el municipio cuenta con un potencial hídrico sustentado en 4 UMC que abastecen de agua a las poblaciones vecinas, teniéndose que la UMC de la quebrada San Felipe es abastecedora de los municipios de Alcalá y Ulloa en el departamento de Valle del Cauca; la UMC río Roble es abastecedora de los municipios de Circasia y Montenegro en el departamento del Quindío, la UMC quebrada Buenavista es abastecedora del municipio de Quimbaya en el mismo departamento, y la UMC río Barbas es abastecedora de acueductos comunitarios del municipio de Pereira en el departamento de Risaralda. En este sentido, es importante mencionar la información básica de cada una de las UMC definidas a partir del POMCH del río La Vieja (CRQ y Alcaldía de Filandia, 2007; CRQ, 2009), lo cual muestra el potencial hídrico del municipio como se indica en la [Tabla 4](#).

**Tabla 4.** Información unidades hidrográficas del municipio de Filandia

UNIDAD HIDROG RÁFICA	ÁREA Km <sup>2</sup>	LONGIT UD DEL CURSO PRINCI PAL Km	COTA DE NACIMI ENTO	OFERTA HÍDRICA Mm <sup>3</sup> /Año	DEMAND A HÍDRICA Mm <sup>3</sup> /Año	PRINCIPAL ES AFLUENTES
Río Barbas	107,31	52,49	2.250 m.s.n.m	104,7	5,79	Quebradas Bolillos, Barro Blanco, Los Micos, Palmichal, San Luis, El Pencil, La Batea, La Plata, La Gloria, San José, Santa Teresa.
Quebrada San Felipe	21,7	12,52	1.500 m.s.n.m	14,19	-	Quebrada Pavas.
Río Roble	55,16	24,32	2.050 m.s.n.m	152,63	10,7	Quebradas Cruces y Portachuelo.
Quebrada Buenavista	115,54	45,71	1800 m.s.n.m	47,3	7,59	Quebradas Los Ángeles, Bambuco, La Armenia, Agua Sucia.

Fuente: adaptación. (CRQ y Alcaldía de Filandia, 2007:16; CRQ, 2009, p. 24).

En relación con la [tabla 4](#), es necesario señalar que el municipio posee un complejo de humedales –aproximadamente 44 humedales identificados y priorizados– en áreas de influencia del río Barbas y la quebrada Bolillos, los cuales cumplen una función importante en el ciclo del agua y son ecosistemas de importancia estratégica toda vez que en estos hay diversidad de flora y fauna propia de ecosistema subandino.

Empero, este potencial se ha visto disminuido por las afectaciones antrópicas en los ecosistemas de humedal –los cuales son canalizados para desecarlos–, la extensión de la frontera agrícola y ganadera en franjas y áreas de nacimientos y humedales, así como extensiones de plantaciones

forestales industriales de pino y eucalipto; a estas afectaciones se suman las causadas por el auge turístico, donde hay un incremento de la población flotante y por ende el aumento en el consumo de agua; de igual forma, el crecimiento urbanístico genera una gran presión sobre el agua, en especial de la quebrada Bolillos que abastece el casco urbano del municipio y es tributaria de la UMC río Barbas.

La anterior afirmación se sustenta de acuerdo con lo manifestado por la CRQ, para los meses de agosto y septiembre del año 2015 hubo una notoria reducción del caudal de la quebrada Bolillos a causa del fenómeno de El Niño (ver [Tabla 5](#)), en comparación con periodos de lluvia, donde las mediciones indican hasta 0,270 m/s (21/04/2015) teniendo como aforo 150 metros antes de la bocatoma. Cabe señalar que dicha reducción generó desabastecimiento del recurso en el casco urbano –el cual concentra cerca del 53% de la población total del municipio– lo cual fue registrado por los diarios locales<sup>IV</sup>.

**Tabla 5.** Aforo por vadeo realizados en la vigencia 2015, en la unidad hidrográfica Bolillos parte media en el municipio de Filandia

Fecha	Fuente Hídrica	Caudal (m <sup>3</sup> /s)
04/08/2015	Quebrada Bolillos	0,012
11/08/2015	Quebrada Bolillos	0,020
08/09/2015	Quebrada Bolillos	0,008
16/09/2015	Quebrada Bolillos	0,005
23/09/2015	Quebrada Bolillos	0,007

Fuente: adaptado de respuesta derecho de petición de información CRQ (12 de agosto/2016 – 00008524).

### Propuesta de lineamientos de política pública

Para la formulación de lineamientos de política pública se debe partir de definir los principios como aquellos sobre los cuales debe regirse la política pública, los objetivos, que responden a los fines de la política pública y los lineamientos sobre los cuales se orientan al cumplimiento de los objetivos y en el que se circunscriben unas estrategias para su desarrollo. Para la formulación de la propuesta de lineamientos se realizaron grupos focales y una salida de campo.

La definición de los principios, dado que es una política pública del orden territorial, debe guardar coherencia con las normas de superior jerarquía y, por ende, basados en el principio de legalidad, se tuvieron en cuenta los principios determinados en la Ley 99 de 1993 y la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico; para lo cual se señalaron como principios los siguientes:



**Bien de uso público:** todas las personas tienen libre acceso al agua.

**Derecho humano, fundamental y del buen vivir:** el agua es condición indispensable para el ejercicio de los demás derechos.

**Uso prioritario:** el uso del agua para la sobrevivencia y actividades domésticas tiene prioridad frente a otros usos.

**Factor de desarrollo:** el agua es necesaria para el desarrollo del municipio en sus ámbitos sociales, económicos y ambientales.

**Gestión desde la unidad hidrográfica:** la planeación del desarrollo y el ordenamiento del territorio municipal debe responder a las unidades hidrográficas del municipio.

**Gobernabilidad y gobernanza del agua:** la existencia de una administración pública y una sociedad civil con capacidad de tomar decisiones para la gestión del agua.

**Optimización del recurso:** la conservación, uso racional y eficiente del agua como un recurso vital escaso que debe ser preservado en el tiempo.

Posterior a esto se definieron los objetivos de la política pública, para lo cual se tuvo en cuenta el diagnóstico elaborado y la situación del recurso agua en el municipio, en este sentido se aplicó la matriz de Vester (Ver Tabla 6), con el fin de identificar la problemática con más impacto en la gestión del agua en el municipio de Filandia.

Las calificaciones se determinaron de la siguiente manera:

1 = No es causa. 2 = Causa débil. 3 = Causa media. 4 = Causa fuerte. 5 = Causa muy fuerte.

**Tabla 6.** Matriz de Vester

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	MOTRICIDAD (EJE X)
P1 – Desarticulación de la política ambiental y debilidad de la autoridad ambiental y entidades territoriales.	X	5	5	5	5	4	5	5	34
P2 – Deterioro de los ecosistemas estratégicos para la conservación del agua.	1	X	5	5	1	5	5	1	23
P3 – Áreas estratégicas insuficientes para la gestión del agua.	1	5	X	5	1	1	5	1	19
P4 – Deterioro de suelos.	1	4	1	X	1	5	5	1	18
P5 – Excesivo consumo de agua.	1	4	1	3	X	1	5	1	16
P6 – Problemas de calidad del agua rural.	1	1	1	1	1	X	1	1	7
P7 – Disminución de caudal que afecta la cantidad de agua.	4	1	1	1	5	1	X	1	14
P8 – Falta de educación y conciencia ambiental para conservación del agua.	5	5	5	5	5	4	5	X	34
DEPENDIENTES (EJE Y)	14	25	19	25	19	21	31	11	165

Fuente: Elaboración propia con base en los aportes del grupo focal.



Se procede con la identificación de variables motrices y dependientes, para el establecimiento de las causas se consideraron las variables motrices más altas y las variables dependientes más bajas, para los efectos se consideraron las variables motrices más bajas y las variables dependientes más altas, para el establecimiento de los problemas centrales se consideraron las variables motrices y dependientes más altas, para lo cual se tiene expuesto en la [Tabla 8](#).

**Tabla 7.** Causas, efectos y problemas centrales

CAUSAS			
P1 – Desarticulación de la política ambiental y debilidad de la autoridad ambiental y entidades territoriales.	P2 – Deterioro de los ecosistemas estratégicos para la conservación del agua.	P3 – Áreas estratégicas insuficientes para la gestión del agua.	P8 – Falta de educación y conciencia ambiental para conservación del agua.
PROBLEMAS CENTRALES			
P1 – Desarticulación de la política ambiental y debilidad de la autoridad ambiental y entidades territoriales.		P7 – Disminución de caudal que afecta la cantidad de agua.	
EFECTOS			
P2 – Deterioro de los ecosistemas estratégicos para la conservación del agua.	P4 – Deterioro de suelos.	P5 – Excesivo consumo de agua.	P7 – Disminución de caudal que afecta la cantidad de agua.

Fuente: construcción propia a partir de la información del grupo focal.

De acuerdo con los problemas identificados y priorizados, es posible establecer el objetivo general y los objetivos específicos que debe contener la política pública.

### Objetivo general

Implementar lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia.

### Objetivos específicos

**Objetivo 1.** Fortalecer las acciones de política pública encaminadas a la gestión del agua en el municipio de Filandia.

**Objetivo 2.** Armonizar las políticas públicas referentes a la gestión del agua por parte de la autoridad ambiental, el departamento y el municipio.

**Objetivo 3.** Promover estrategias de educación y conciencia ambiental ligadas a la conservación, preservación y uso racional del agua.

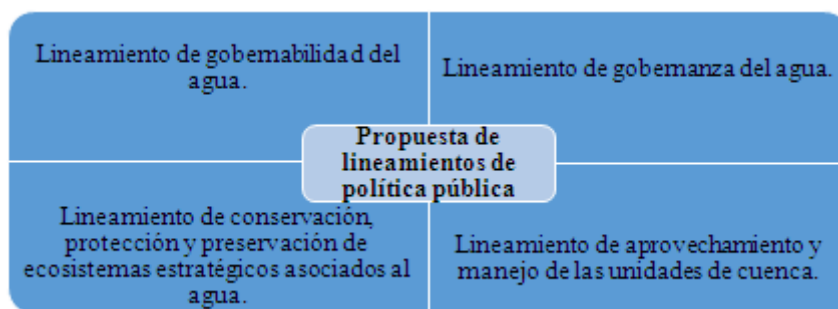
**Objetivo 4.** Implementar acciones de protección y restauración de ecosistemas estratégicos para la conservación del agua en el municipio de Filandia.

**Objetivo 5.** Incrementar el número de hectáreas en áreas de importancia estratégica para la conservación y preservación del recurso agua en el municipio de Filandia.

**Objetivo 6.** Garantizar el abastecimiento de agua en cantidad y calidad para el municipio de Filandia.

**Objetivo 7.** Adoptar acciones para la protección de suelos en el municipio de Filandia.

En este sentido, una vez identificadas las causas, efectos, problemas centrales y los objetivos de la política pública, es posible proponer los lineamientos de la política pública con sus respectivas estrategias.



**Figura 1.** Lineamientos de política pública

Fuente: construcción propia

### Lineamiento de gobernabilidad del agua

El lineamiento de gobernabilidad del agua busca fortalecer las actuaciones de la administración pública y la capacidad de tomar decisiones tendientes a la gestión del agua, para este lineamiento se establecen las siguientes estrategias:

- Aplicar las normas ambientales del orden nacional, departamental y municipal.
- Armonizar la política ambiental municipal con el Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hídrica del Río La Vieja, el Plan de Manejo de la subcuenca del Río Roble y el Plan de Manejo del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen.
- Articular las actuaciones del municipio, el departamento y la autoridad ambiental CRQ referente a la gestión del agua.
- Conformar una Asociación de Municipios<sup>vi</sup> (Circasia, Montenegro, Quimbaya, Pereira, Alcalá y Ulloa) que se benefician de las unidades hidrográficas de Filandia.
- Gestionar recursos económicos y financieros entre las Entidades del orden nacional y departamental para la gestión del agua.

### **Lineamiento de gobernanza del agua**

El lineamiento de gobernanza del agua busca fomentar la participación de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del agua y sus recursos naturales, así como la educación y la conciencia ambiental. Para este lineamiento se establecen las siguientes estrategias:

- Ampliar los espacios de participación ciudadana para proponer soluciones tendientes a mitigar las problemáticas relacionadas con la gestión del agua.
- Realizar campañas de educación ambiental que permitan desarrollar una conciencia sobre el cuidado del agua y los recursos naturales, articuladas con el Comité Municipal de Educación Ambiental COMEDA y los Proyectos Ambientales Escolares PRAES.
- Actualizar el programa de uso eficiente del agua.
- Crear y conformar del Consejo Municipal del Agua con amplia participación ciudadana.

### **Lineamiento de conservación, protección y preservación de ecosistemas estratégicos asociados al agua**

El lineamiento de conservación, protección y preservación de ecosistemas estratégicos para el agua busca implementar acciones relacionadas con la protección de los ecosistemas estratégicos en el ciclo del agua y la adquisición de nuevos predios en áreas estratégicas.

- Restaurar ecosistemas y suelos degradados por intervención antrópica<sup>VII</sup>.
- Adquirir predios en áreas estratégicas para la protección del recurso agua y del Sistema Municipal de Áreas Protegidas SIMAP.
- Implementar acciones tendientes a evitar la especulación de precios para la compra y adquisición de predios en áreas estratégicas por parte de las entidades territoriales<sup>VIII</sup>.
- Proteger y preservar las áreas estratégicas para la conservación del recurso agua.
- Reforestar en áreas destinadas para la conservación del agua.
- Identificar y delimitar los suelos de protección.
- Delimitar el área de la Estrella Hídrica del Municipio de Filandia.

### **Lineamiento de aprovechamiento y manejo de las unidades de cuenca**

El lineamiento de aprovechamiento y manejo de las unidades de cuenca busca garantizar el abastecimiento de agua en calidad y cantidad en el municipio de Filandia, para este lineamiento se establecen las siguientes estrategias:

- Delimitar y proteger los humedales, las corrientes y las rondas hídricas.
  - Elaborar planes y herramientas de manejo de humedales y unidades hidrográficas.
  - Valorar el potencial de agua de la Estrella Hídrica del municipio de Filandia.
-

## Discusión

Los resultados obtenidos aportan elementos no solo teóricos y conceptuales, sino que además proponen unos lineamientos que pueden ser aplicados en una política pública del orden territorial, entendiéndola como el conjunto de acciones de la administración pública frente a temas de relevancia en la agenda pública (Vargas, 1999; Roth, 2002; Jiménez y Soler, 2013). Para lo cual se entiende el juego de las políticas públicas como un juego de decisiones sociales (Eslava, 2010), donde se realiza un análisis neoinstitucional de políticas públicas y se cuestiona sobre las reglas institucionales y como influyen las conductas de los actores.

Asimismo, la investigación hace claridad frente a dos conceptos generalmente confundidos: gobernanza y gobernabilidad; la gobernanza, entendida como la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan; contrastando con lo señalado por autores como Zurbriggen (2014), Aguilar (2006) y Kooiman (2005), en especial cuando es un bien común como el agua (Ostrom, 2010). Mientras que la gobernabilidad se entiende como la capacidad del sistema político para tomar decisiones y dar respuesta a las necesidades de la sociedad; contrastando con lo planteado por Camou (2001) y Aguilar (2006) en relación con la gobernabilidad del agua lo desarrolla Zamudio (2012), Correa (2015) y Rogers (2002).

Igualmente, los resultados coinciden con la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización en el análisis de políticas públicas como lo propone Jolly (2012), entendiendo que estas producen y definen el territorio. La investigación es innovadora en la medida que permitió la propuesta de unos lineamientos desde el orden municipal, entendiéndolo a esta entidad territorial a la luz de la Constitución Política de 1991 como entidad fundamental de la división político-administrativa o la **célula básica** del Estado.

Los hallazgos ponen de manifiesto, la problemática del agua no sólo como un problema ambiental sino también como un problema social y político, implican capacidad de decisión de las administraciones públicas bajo preceptos de gobernabilidad y voluntad política, así como la capacidad de movilización social en procura de garantizar la sostenibilidad ambiental para las generaciones presentes y futuras bajo el precepto de gobernanza.

Es necesario enfatizar que las limitaciones del estudio se deben a la complejidad del problema de investigación mismo; sin duda alguna, las limitaciones en cuanto a los análisis físico-químicos de la calidad del agua, los aspectos sobre régimen de caudales y las relaciones oferta y demanda del líquido; los impactos de la producción agrícola, el crecimiento urbanístico y del turismo como presión sobre el agua; exigen análisis desde otras disciplinas y desbordan el objeto de la investigación.

Empero, este estudio se constituye en la base de futuras investigaciones que permitan construir conocimiento para la toma de decisiones en el orden territorial, estableciendo relaciones entre el Estado local y una ciudadanía interesada en los procesos de protección del territorio y su potencial ambiental.

---

## Conclusiones y recomendaciones

El trabajo de investigación permitió, una vez comprobada la hipótesis y sus resultados, ir más allá y proponer lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia, teniendo en cuenta las acciones de la administración pública municipal, departamental y autoridad ambiental para la gestión del agua en este municipio durante el periodo 2008-2015 tendientes a garantizar el interés general de la población y de los ecosistemas estratégicos en el ciclo del agua; surge debido a que en el municipio de Filandia hubo actuaciones tendientes a la gestión del recurso agua; no obstante, las actuaciones no tuvieron un impacto positivo esperado toda vez que se evidencia afectación de ecosistemas estratégicos para la conservación del agua, deterioro de los suelos, disminución de caudales en época de verano –por ejemplo en días de agosto y septiembre de 2015 hubo desabastecimiento de agua en el sector urbano del Municipio–, además de un excesivo consumo de agua producto del crecimiento de población, el crecimiento en la construcción de vivienda y las dinámicas de auge turístico que por ende generan un crecimiento de población flotante en el Municipio.

También se debe enfatizar en la falta de armonización en todos los instrumentos de planeación del desarrollo, de ordenamiento territorial, de los instrumentos de planificación ambiental y demás planes, programas y proyectos referentes a la gestión del agua; toda vez que no hay coordinación interinstitucional entre las Entidades Territoriales y la Autoridad Ambiental CRQ, lo cual genera que las actuaciones sean débiles e ineficientes a la hora de responder a las problemáticas ambientales y del agua en el Municipio y áreas de ecosistemas necesarios en el ciclo del agua. Además de la poca extensión de predios adquiridos en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Sumado a esto, se encuentra que también hubo actuaciones por parte de la autoridad ambiental que, igual a las del municipio, no tuvieron un impacto positivo esperado toda vez que en lugar de contrarrestar o mitigar las problemáticas presentes, estas se siguen acrecentando debido al escaso control ambiental en las áreas de ecosistemas estratégicos para la conservación del agua.

Se observa el potencial de agua que posee el municipio donde la lluvia, los suelos, el bosque y los humedales son importantes en la regulación de las corrientes de agua tanto en la cantidad de su caudal como en la calidad; manifestado además en la oferta de las cuatro unidades hidrográficas que abastecen de agua los acueductos de los municipios de Circasia, Montenegro y Quimbaya en el departamento del Quindío, al municipio de Pereira en el departamento de Risaralda y a Alcalá y Ulloa en el departamento de Valle del Cauca. Además de resaltar que dicha oferta se ve afectada por fenómenos como El Niño el cual, agudizado por el cambio climático, provoca afectaciones más marcadas en los caudales de las corrientes de agua que satisfacen la demanda de la población.

En este sentido, se definieron cuatro lineamientos que debe contener la política pública para la gestión del agua; el primero es el lineamiento de gobernabilidad del agua, relacionado con las actuaciones de la administración pública y la capacidad de tomar decisiones tendientes a la gestión del agua; el segundo es el lineamiento de gobernanza del agua, relacionado con la participación de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del agua y sus recursos naturales, así como la educación y la conciencia ambiental; el tercero es el lineamiento de conservación, protección y preservación de ecosistemas estratégicos para el agua, relacionado con las acciones para la protección de los ecosistemas estratégicos en el ciclo del agua y la adquisición de nuevos predios en áreas estratégicas; el cuarto es el lineamiento de aprovechamiento y manejo de las unidades de cuenca, relacionado con el abastecimiento de agua en calidad y cantidad en el municipio de Filandia.

Lo anterior constituye entonces un insumo fundamental para la administración pública en el municipio de Filandia en la esfera de actuación del agua, toda vez que esta debe propender por cumplir con los fines esenciales del Estado; esto mediante la formulación de políticas públicas y la gestión de estas de manera intergubernamental; es decir, con las demás entidades territoriales y autoridades ambientales, desarrollar las competencias propias de cada una tendientes a un objetivo común, en este caso la gestión de los recursos naturales y del agua. De la misma manera, los lineamientos pueden ser replicados en municipios con características y problemáticas similares, donde lo importante debe ser la priorización de las problemáticas y las estrategias para contrarrestarlas o mitigarlas.

---

### **Agradecimientos**

Agradecimientos a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP por la beca de maestría en Alta Dirección Pública con el Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en el marco del convenio GOBERNA-ESAP.

---

### **Potencial conflicto de intereses**

El autor prestó servicios profesionales a la CRQ a finales de 2014 y durante el 2015.

Fuentes de financiación: recursos propios

---

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2006). **Gobernanza y gestión pública**. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera, R. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. **Estudios políticos**, 28, (1): 81-103, Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000100005).
- Blanco-Peck, R. (2006). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. **Cinta Moebio**, 27,(1): 34-42, Recuperado de: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/27/blanco.pdf>.
- Camou, A. (2001). **Los desafíos de la gobernabilidad: eEstudio preliminar y compilación**. México: FLACSO, IIS UNAM - Plaza y Valdés. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>.
- Colombia, Cámara de Comercio del Quindío. (2016). **Dinámica empresarial del Quindío 2015, panorama nacional y regional**. Armenia.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, Alcaldía de Filandia. (2007). **Agenda Ambiental de Filandia. Armenia**, Quindío: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, World Wildlife Fund WWF, Fundación CERES. (2009). **Formulación del Plan de Manejo del Parque Natural Regional Barbas-Bremen, en el Área de Jurisdicción del Departamento del Quindío. Filandia**.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2009). **Ajuste Plan de Acción 2007-2011**. Armenia, Quindío: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2011a). **Extensión del Plan de Acción 2007-2012 "Para disminuir el desequilibrio ecológico y las afectaciones que se presentan por la ola invernal"**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2011b). **Plan de Manejo Subcuenca Río Roble**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2011c). **Proyecto de reglamentación de las aguas de la quebrada Buenavista y sus tributarios**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2011d). **Proyecto de reglamentación de las aguas del río Roble y sus tributarios**. Armenia: CRQ.
- Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2012). **Impacto ambiental actual y futuro de la minería en el departamento del Quindío**. Armenia: CRQ
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2012). **Plan de Acción 2012-2015**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2014). **Plan de Manejo del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, en el Área de Jurisdicción del Departamento del Quindío**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2015). **Documento de Ajuste Componente de Ordenamiento Plan de Manejo del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, en el Área de Jurisdicción del Departamento del Quindío**. Armenia: CRQ.
- Colombia, Municipio de Filandia. (2000). **Esquema de Ordenamiento Territorial EOT**.

- Colombia, Municipio de Filandia. (2008). **Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011**.
- Colombia, Municipio de Filandia. (2012). **Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015**.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). **Fichas de caracterización territorial DDTs**.
- Colombia, Gobernación del Quindío (2015). **Evaluaciones Agropecuarias Municipales**. Armenia: Gobernación del Quindío.
- Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT. (2010). **Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico**. Bogotá, Colombia: MAVDT.
- Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS (2015). **Sistema de Información Ambiental de Colombia. Mapa de Ecosistemas colombianos**.
- Correa, G. (2015). Gobernabilidad del agua en Colombia: Dimensiones y contexto. **Revista de Educación y Desarrollo Social**, 9(2), 124-135.
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2001). **Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua**. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A.-N. Roth. (Ed.), **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. (pp. 97-123). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- García, P. y Obregón, N. Neira, N; García Reinoso, P L; (2012). Consideraciones de ética ambiental en la Gestión Integral del Recurso Hídrico de la cuenca del río Quindío. **Entramado**, 8, 8() 12-37. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265425848002>.
- Jiménez, W. y Soler, I. (2013). **Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad**. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
- Jolly, J, -F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. **La Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Conferencia llevada a cabo en el Cartagena: XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Kooiman, Jan (2005), Gobernar en gobernanza. En Cerillo i Martinez (coord.) **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. (pp. 171-194). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Monnet, Jérôme. (2013).: El territorio reticular. En B. Nates-Cruz. (Ed.), **Enfoques y métodos en estudios territoriales**. (pp. 137-167). Manizales, Colombia: RETEC/Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533584v2>
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, 3(100),: 1-33, Recuperado de: <http://bnp.binghamton.edu/wp-content/uploads/2011/06/Ostrom-2010-Polycentric-Governance.pdf>.
- Pérez, M., Rojas, J. y Ordóñez, C. (2010). **Desarrollo sostenible: principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia**. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Pulgarín-Franco, J. -A. y Mejía-Gutiérrez, J. (2017). Política pública para la gestión integral del recurso hídrico en Quindío-Risaralda 2008-2015. **Gestión y Ambiente**, 20(1), 38-49. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/ga.v20n1.61337>.



- Rogers, P. (2002). **Water governance in Latin America and the Caribbean**. Recuperado de Whashington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Recuperado de: <http://www.iadb.org/sds/doc/ENV%2DPRogers%2DWaterGovernanceinLAC.pdf>.
- Roth, A-N. (2002). **Políticas Públicas - Formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Tello, C. (2011). El objeto de estudio en ciencias sociales: entre la pregunta y la hipótesis. **Cinta moebio**, 42, (): 225-242, Recuperado de: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/42/tello.html>.
- Vargas, A. (1999). **Notas sobre el Estado y las políticas públicas**. Bogotá, Colombia: Almudena Editores.
- WWF-Colombia, SIRAP Eje Cafetero. (2013). **Clasificación de Ecosistemas Naturales Terrestres del Eje Cafetero: Análisis de Representatividad del Sistema Regional de Áreas Protegidas**. Cali.
- Zamudio, C. (2012). Gobernabilidad sobre el recurso hídrico en Colombia: entre avances y retos. **Gestión y Ambiente**, 15, (): 99-112. Recuperado de: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=169424893007>.
- Zurbruggen, C. (2014). De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, 2,(): 47-64.

<sup>I</sup> Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo (Universidad de Guadalajara). Máster en Alta Dirección Pública (Universidad Internacional Menéndez Pelayo UIMP). Administrador Público (Escuela Superior de Administración Pública ESAP). Investigador ESAP. Correo electrónico: [john.pulgarin728@esap.gov.co](mailto:john.pulgarin728@esap.gov.co) ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0504-2301> Perfil Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=vfhwEwAAAAJ&hl=es>

<sup>II</sup> Acto legislativo 02 de 2002.

<sup>III</sup> Decreto 2811 de 1974, artículos 156 y 157; es obligación de las autoridades ambientales elaborar la reglamentación para mejorar la distribución de aguas públicas y su aprovechamiento.

<sup>IV</sup> La Crónica del Quindío (septiembre 15 de 2015) recuperado de: [http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-ms\\_de\\_6000\\_habitantes\\_de\\_filandia\\_estn\\_sin\\_agua-seccion-la\\_regin-nota-91902.htm](http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-ms_de_6000_habitantes_de_filandia_estn_sin_agua-seccion-la_regin-nota-91902.htm) consultado el 16 de julio de 2016.

<sup>V</sup> Grupos focales realizados: primer grupo focal realizado el sábado 30 de julio de 2016, donde asistieron 13 personas entre ellos tres ambientalistas, tres concejales, el secretario general del concejo, un docente y dos ciudadanos. Segundo grupo focal realizado el martes 09 de agosto de 2016, la invitación la realizó el Concejo municipal de Filandia, donde asistieron los 11 concejales, el secretario general del concejo, el personero municipal, un funcionario de planeación municipal, dos ambientalistas, un docente y un representante del sector productivo.

Asimismo el día miércoles 24 de agosto de 2016, se acompañó al Concejo Municipal de Filandia, contratistas de la unidad ambiental del municipio de Filandia, personero del municipio de Filandia,

funcionarios del Acueducto Comunitario Tribunas Córcega y ambientalistas del Municipio, a una salida de campo para conocer las acciones de protección y restauración de ecosistemas por parte del Acueducto Comunitario Tribunas Córcega en la cuenca alta del río Barbas que surte de agua al Corregimiento de Tribunas en el municipio de Pereira e identificar las problemáticas y deterioro ecológico de los humedales en la cuenca alta de la quebrada Bolillos que surte de agua la zona urbana del municipio de Filandia.

<sup>VI</sup> Artículo 148 de la Ley 136 de 1994.

<sup>VII</sup> En esta estrategia se mencionó sobre la posibilidad de interponer una acción popular y de grupo para que las propiedades privadas en zonas de áreas estratégicas para la protección del recurso agua estén obligadas a proteger, conservar y restaurar dichas áreas. Esto bajo la Ley 472 de 1998, en el artículo 4, literal c, que señala «La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente».

<sup>VIII</sup> En el grupo focal se mencionó sobre la posibilidad de invocar el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, para que las áreas estratégicas para la protección del recurso hídrico sean declaradas áreas de utilidad pública e interés social, entendiendo que «el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica». No obstante, esta posibilidad necesita de un estudio más profundo sobre los aspectos jurídico-legales.

---

**Para citar este artículo:** Pulgarín, J.A., (2019). Lineamientos de política pública para la gestión del agua en el municipio de Filandia-Quindío. *Revista Luna Azul*, 48, 23-47. DOI: 10.17151/luaz.2019.48.2

---

Esta obra está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

