

# DE LA PLANEACIÓN NORMATIVA A LA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA: EL CASO DEL MANEJO DE LOS RECURSOS AMBIENTALES<sup>1</sup>

## FROM POLICY PLANING TO POLICY PARTICIPATION IN COLOMBIA: THE CARE OF ENVIROMENTAL RESOURCES MANEGEMENT

*Fecha de recepción: 29 de marzo de 2007, Fecha de aprobación: 23 de septiembre de 2007*

**Luis E. Vallejo Zamudio • Héctor Javier Fuentes López**

### Resumen

El artículo hace una síntesis del proceso de planeación en Colombia. Por consiguiente, se van a puntualizar, por una parte, las primeras técnicas de planeación introducidas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, por otra cómo el proceso descentralizado, que vivió el país en la década del ochenta, y el crecimiento de las ciudades colombianas incidieron en el proceso de planeación urbana. Por último, se va a precisar cómo se consolida la participación en las propuestas de la planeación en los diferentes niveles y se hace una reflexión entorno a la planeación participativa en el manejo de los recursos ambientales.

**Palabras clave:** planeación, participación, Sistema Nacional de Planeación, recursos ambientales

### Abstract

The article makes a synthesis of the process of planning in Colombia. In this work it is emphasized that the first techniques of planning were introduced by the CEPAL (Economic Commission for Latin America), and as much the process that lived the country in the Eighties as the growth of the Colombian cities affected the process of urban planning. In the work one needs as you consolidate the participation in the proposals of planning at the different levels

and a reflection is made surroundings to the participative planning in the handling of the environmental resources.

**Key words:** planning, participation, National System of Planning, environmental resources.

### 1. Introducción

La planeación en Colombia se remonta a los primeros años de la década del sesenta, aunque se habían presentado algunos intentos con anterioridad, pero sin la coherencia y continuidad necesarias. En el país, las primeras técnicas de planeación fueron introducidas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y se caracterizaron por enfoques eminentemente técnicos, en los cuales lo importante era diseñar objetivos de política económica, que estuvieran sustentados en el control y en la manipulación de variables macroeconómicas. De hecho, el proceso descentralista que vivió el país en la década del ochenta y el crecimiento desordenado de las ciudades colombianas, fueron presionando un proceso de planeación urbana en el que se fueron incluyendo variables sociales, culturas, etc.; además, en dicha planeación era necesario vincular las características y las propuestas regionales.

Con la Constitución de 1991, la planeación recoge los avances descritos en la década del ochenta, pero se enfatiza y se profundiza en la importancia de la participación de la comunidad y de los diferentes grupos sociales; es decir, la sociedad se va

<sup>1</sup> Este artículo es una parte del trabajo financiado por CORPOBOYACA en el proyecto de ordenación de la cuenca alta del río Chicamocha.

a vincular con sus propuestas y sus programas en los diferentes procesos de planificación: municipal, departamental y nacional, lo que dió origen a la planeación participativa. El artículo tiene tres partes. En la primera se analiza la planeación y la participación. Por una parte, se describe el concepto de planeación y, por otra, el de participación; tanto el uno como el otro presentan particularidades bien definidas que se resaltan en esta parte del presente artículo.

La planeación participativa se estudia en la segunda parte. Se destaca que ésta es un proceso político y que si bien los actores son diversos y con diferentes intereses, lo fundamental es identificar los problemas para buscar las soluciones. Un punto que se resalta en esta parte es lo referente a la planeación participativa en la práctica, para lo cual se enfatizan tres aspectos para que sea real y efectiva, los cuales están relacionados con la información, la formación y la organización.

En la última parte, se analiza la planeación participativa en el manejo de los recursos ambientales. Dado que la participación en la planeación se empieza a ejercer a partir de la Constitución de 1991; se hace una descripción de la forma en que se la ha utilizado en la conservación de las fuentes de agua, y por ello, se culmina haciendo una reseña de la planeación de las cuencas hidrográficas en Colombia.

## 2. LA PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Antes de definir e indagar sobre la planeación participativa como tal, conviene explicar qué es planeación y qué es participación. De hecho, la combinación de estas dos palabras está de moda y es utilizada hoy en día por algunas administraciones públicas, para el diseño y para la aplicación de políticas sociales, encaminadas a lograr una interacción y un mejor bienestar para los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad.

### 2.1. La planeación

La planeación se concibe como una práctica de la sociedad que tiene como función proporcionarle un norte, un punto hacia dónde mirar. Es

una práctica que permite armonizar las acciones del Gobierno con las necesidades que demanda la sociedad. La planeación también se puede ver como un instrumento de organización colectiva, de previsión ante los acontecimientos inciertos del futuro.

Con base en [1], podemos corroborar que:

la planeación consiste esencialmente en un proceso de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que se define la visión del futuro en el largo plazo, se formulan las estrategias para llegar a ella, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y se evalúa en cumplimiento de programas y proyectos y su impacto en términos del avance hacia el logro de la visión, se replantean los proyectos y programas y eventualmente las estrategias adoptadas, en respuesta a los resultados de la evaluación y finalmente se vuelve a revisar la definición de la visión para reiniciar el proceso.

Asimismo y de acuerdo con [2], la planeación ha servido como un instrumento que ha permitido la construcción de una cultura ciudadana en los asuntos del Estado. Es el instrumento por excelencia para dirigir a la sociedad. Ésta precisa, jerarquiza y establece las prioridades en relación con las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado para entregarle a los poderes públicos atribuciones para que se defina la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos [3].

Además, la planeación permite establecer unos criterios de coherencia a las políticas públicas, lejos de la improvisación y de las aspiraciones de los discursos políticos de épocas de campaña electoral. Esto se puede explicar

por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas [3].

Con base en lo anterior, la planeación le proporciona al Estado una visión a largo plazo, que le permite estabilizar las fluctuaciones de las políticas públicas que caracterizan a los cambios de Gobierno, máxime cuando éstos, en muchas ocasiones, están interesados en los resultados a corto plazo ante la necesidad de mostrar resultados de su gestión.

## 2.2. La participación

Para los estudiosos del tema [1, 4 y 5], ante todo, la participación se debe entender como un proceso de carácter social, en el que diferentes grupos –algunas veces con ideas, intereses, necesidades y aspiraciones diferentes– confluyen de manera intencionada en busca de objetivos concretos en un contexto de relaciones sociales y de poder. Se concibe como un proceso en el cual los diferentes actores sociales, bajo intereses innatos a la raza, sexo, religión o clase, intervienen de manera directa en los asuntos de la vida colectiva para reformar o transformar los sistemas de organización política y social a que están sujetos como integrantes de un colectivo.

En este proceso, la interacción y el lenguaje juegan un papel importante para coordinar un determinado plan u objetivo. En este sentido la participación se puede enmarcar dentro de la teoría de acción comunicativa, la cual

[...] se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extra-verbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder coordinar mancomunadamente sus planes de acción y con ellos sus acciones. El concepto aquí central, el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de una situación susceptible de consenso. En este modelo de acción el lenguaje ocupa un papel preponderante [6].

Según lo expresa [5], la participación puede operar en dos niveles. Se puede tratar de un caso específico en el que se busca obtener información específica o simplemente emitir una opinión al respecto de una situación. En algunos otros casos, ante todo, significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema, o bien puede tener un mayor alcance cuando se trata de procesos de concertación, negociación o fiscalización del cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. Es decir, la participación se entiende como un medio para formular, discutir y adoptar los grandes consensos del desarrollo y la convivencia de los pueblos.

De igual manera, la participación es un mecanismo que puede mejorar la eficiencia de la gestión pública, en el sentido de que es capaz a partir del respeto y la tolerancia de conciliar diferencias, que permiten el logro de resultados que cuentan con

la aceptación de los diferentes individuos interesados. Por otra parte, admite una interacción directa de la comunidad con sus administraciones locales, regionales o nacionales, en la cual el principal instrumento es el diálogo franco y abierto que permite coordinar las acciones de sus miembros, para así poder posibilitar un vínculo entre comunidad/dirigente, para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades sociales, económicas y culturales de un grupo.

Con base en este contexto, la participación asume un papel de doble vía. Por un lado, se requiere de una disposición determinante de las administraciones públicas para crear un ambiente propicio para la participación, en el cual la comunidad exponga sus inquietudes y sus preocupaciones de manera libre y, por el otro, se requiere de individuos interesados en participar y en exponer sus puntos de vista aprovechando las oportunidades de trabajar mancomunadamente con los gobernantes para lograr resultados de mutuo interés, “la verdadera participación consiste en tomar parte activa, en moverse por sí solo, sin que nadie lo imponga. La condición participante requiere que las personas sean dinámicas, sujetos actuantes y aportantes en los procesos de construcción social” [4]. Por ende, la participación adquiere un carácter vinculante entre comunidad y Estado, en el cual, a través de la acción colectiva, se busca realizar y potencializar logros específicos enmarcados en un ámbito de cooperación.

## 3. La planeación participativa

La planeación participativa se puede definir como un proceso político, en el que confluyen diferentes actores con intereses diversos, los cuales buscan identificar problemas y potencializar las acciones realizables en el presente, con soluciones concretas que permitan trabajar por un futuro deseable. Pero, además de ser un proceso político, la planeación participativa es un espacio de conflicto, en el que se reúnen personas diferentes, las que no siempre están de acuerdo, pero que buscan la construcción de consensos sobre los objetivos de desarrollo y bienestar y en la que se discute la forma y las acciones necesarias para alcanzarlos. Ante todo, es un proceso en el que convergen

[...] las aspiraciones, las visiones de futuro, los proyectos de los ciudadanos, sus comunidades y organizaciones, y se plasman los planes capaces de convertirse en realidad. Es un proceso integral, en el que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acopiando elementos básicos en el seno de las comunidades (Parra, en [4])

En este contexto la planeación participativa al tener un espacio de conflicto, surge como un escenario ideal para la discusión de desacuerdos, con el fin de lograr acuerdos y de unificar diferencias que logran construir unidad de criterios. Aquí se combinan diferentes ingredientes que trabajan por la formación de ciudadanos conscientes e interesados por su propio desarrollo y el desarrollo de su entorno, que participan en los asuntos públicos y que son conscientes de su importancia y su contribución en la búsqueda de objetivos comunes.

El objetivo principal de la planeación participativa no sólo se centra en transformar o mejorar las condiciones de vida de las comunidades, sino también se inmiscuye en la convivencia, en la cultura y en la gestión pública. De ahí que la pedagogía ciudadana aparezca como un instrumento para lograr transformaciones en las prácticas colectivas que permitan afianzar los lazos de solidaridad, adquirir un sentido de pertenencia por lo público y edificar una identidad cultural de las comunidades. Sin embargo, en [5] se afirma que la planeación participativa es un proceso en el que se reconocen los derechos de las comunidades, pero en el que se pone en evidencia los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública. Aquí se pretende la generación de un sentido de lo público, la intervención de la comunidad en los asuntos públicos y una mayor fluidez en términos de diálogo en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Según [4], este tipo de planeación debe ser un campo que reconcilia el enfrentamiento de la protesta pública y las promesas de los políticos, para convertirlas en propuestas y en compromisos. Contrario a lo que sucede en una democracia representativa, en el que el mandatario toma las decisiones y las ejecuta, en una democracia participativa el que verdaderamente toma las decisiones es la sociedad, las personas y las comunidades. Aquí a los gobernantes les corresponde el papel de

gerenciar y ejecutar las decisiones que la sociedad ha tomado.

Los procesos de planeación participativa van en contravía de aquella planeación centralista, tecnócrata y cortoplacista que ha caracterizado los procesos planificadores de América Latina; ante todo, es un proceso descentralizado, democrático de mediano y largo plazo. El Estado ya no es el encargado de realizarla unilateralmente, ya no son los técnicos quienes la elaboran al margen de la opinión ciudadana, y el horizonte temporal no se limita a un margen de corto plazo.

Las diferentes experiencias de planeación local y global se caracterizan por integrar a los diferentes actores al escenario público de la planeación, a luchar por sus derechos como ciudadanos, de modo que, a partir de su contribución y del fortalecimiento de las instituciones públicas, se pueda encontrar soluciones a sus problemas y a generar mejores niveles de vida para los ciudadanos.

### **3.1. La planeación participativa en la práctica**

Para [4] existen tres condiciones básicas para que la planeación participativa sea real y efectiva: información, formación y organización. En primer lugar, antes de que la gente pueda participar es necesario que esté informada, no se puede esperar que la gente exija sus derechos si no tiene conocimiento de ellos. El Gobierno y las instituciones existentes se deben preocupar por encontrar canales que permitan una interlocución clara, precisa y transparente con la comunidad. Aquí los medios de comunicación juegan un papel importante si se comprometen a transmitir la información de manera oportuna, veraz e imparcial. Si se sigue a [6], se presupone el lenguaje como un medio por el cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo discurrir y cuando los participantes se relacionan con el mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones que pueden ser puestas en cuestión o ser reconocidas.

Una vez se conocen los derechos, la siguiente tarea consiste en formar, para lo cual resulta indispensable diseñar procesos de aprendizaje eficientes y continuos que permitan una formación comunitaria para que la discusión sea lo más enriquece-

dora posible y para que permita aprovechar todos los aportes de la comunidad. Como consecuencia, el papel del Estado es vital, dado que se debe garantizar una infraestructura educativa a través de escuelas regulares en cada comunidad dotándolas con recursos específicos.

Por último, de la manera en que se realicen las acciones participativas depende el éxito o el fracaso de sus resultados. Con base en esta situación, la organización juega un papel importante, pues permite enfrentarse a los problemas y a las aspiraciones de la comunidad con posibilidades de éxito.

En los momentos más difíciles de la especie humana, solamente la actividad consiente y organizada ha garantizado la supervivencia de las comunidades y de los pueblos [...]. Por eso hoy más que nunca, es necesario volver sobre lo solidario, lo colectivo, lo común o lo organizado, que en lo político es lo participativo, para salir adelante [4].

a planeación se debe diseñar al estilo Prebisch, desde la periferia hacia el centro, desde abajo hacia arriba, esto es lo que, según el Consejo Nacional de Planeación, se conoce como la planeación al derecho. Es decir, es la planeación que se hace desde la comunidad hacia el Estado; un ejemplo claro de este proceso son las denominadas trochas ciudadanas, un ejercicio de planeación participativa en la que se busca que la comunidad juegue un rol activo, dinámico y propositivo en la elaboración de los planes de desarrollo a partir de su propia visión de desarrollo.

Las trochas ciudadanas son planes estratégicos a largo plazo, es el ejercicio a través del cual la comunidad se organiza y presenta sus propuestas en torno a las cuales se deben configurar los planes de Gobierno de cada mandatario; según el CNP es un proceso integral en el que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan al juzgamiento de los planes ya diseñados, sino que también participan en su elaboración, y además hacen un seguimiento y una evaluación que garantiza que los mandatarios cumplan sus compromisos y que la inversión pública sea racional y eficiente.

Desde esta perspectiva, la trocha ciudadana abarca una serie de elementos que se deben tener en cuenta. En [1] se describen una serie de aspectos que son fundamentales, los cuales vale la pena citar:

...es democracia, porque en su elaboración tiene cabida todo el pueblo y al hacerla ejerce plenamente el poder de expresar con autoridad a los candidatos su voluntad ciudadana [...] es participación, porque al elaborarla los ciudadanos están participando directamente en el proceso de planeación, no simplemente delegando en sus representantes y mandatarios elegidos en el proceso electoral, la tarea de formular la visión del futuro y el camino para llegar a él sino definiéndola por sí mismos para entregarla como carta de navegación que aquellos deben hacer operativa y cumplir para llegar al destino del país soñado por todos [...] es gobernabilidad, confianza de los ciudadanos en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta su consenso para llegar al país deseado [...] es paz, reconocimiento del otro como persona, el pluralismo, la tolerancia o el respeto por la diferencia, la actitud del diálogo, la capacidad de debate y confrontación, la búsqueda del consenso, la aceptación de la necesidad de actuar de manera conjunta por el bien común.

#### 4. La planeación participativa en el manejo de los recursos ambientales

Cuando hablamos del medio ambiente nos referimos a todo aquello que nos rodea y que, de una u otra manera, apoya y permite la conservación de la vida humana. Sin embargo, un concepto más amplio lo define como los

...aspectos físico-naturales del sitio en el que se desenvuelven los procesos de desarrollo incluidas las características fisiográficas y ecológicas del área que se está considerando. El ambiente define, en sentido estricto, el conjunto de propiedades físico-naturales y artificiales en el que se desenvuelve la relación entre los seres vivos [7].

El abuso desproporcionado, por parte de muchas comunidades a nivel mundial, del medio ambiente en las últimas décadas ha garantizado que en un futuro no muy lejano los pueblos con posibilidades de desarrollo y subsistencia sean aquellos que hayan asegurado la disponibilidad de agua y de comida. Sin lugar a dudas, la capacidad de abastecimiento de la tierra puede llegar a su límite de continuar con la explotación desmedida del suelo y el manejo poco responsable de los recursos, en especial de aquellos que nos suministran agua, aire y alimentos.

Las demandas de agua y energía están creciendo a ritmos acelerados e imponen retos para países, como Colombia, que es considerado rico en recursos naturales especialmente en biodiversidad y recursos hídricos. Aún no nos hemos concienciado y seguimos siendo irresponsables con el manejo de los recursos naturales, dado que tenemos suficientes; sin embargo, es pertinente evaluar si dichos recursos se están administrando apropiadamente.

En muchos lugares de Colombia las dificultades de agua se empiezan a notar. Por tal motivo es importante entender la gravedad del problema para realizar acciones antes de que éste se salga de las manos. Además de concienciarnos de la situación, se requiere emprender algunas iniciativas que contribuyan a solucionar el problema ambiental y a crear una cultura alrededor del tema.

Como bien se expresa en [8], lo ideal es que cada junta comunal adopte una cuenca. Tanto las urbanas como las rurales lo pueden hacer y si lo hacen de manera conjunta mucho mejor. Esto constituye una gran oportunidad para una adecuada inversión de los recursos públicos, ya que como lo contempla la Ley 99 de 1993 en su artículo 48, cada municipio debe destinar no menos del 15% de los recaudos por impuesto predial a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En este sentido la planeación participativa –tal y como se ha descrito anteriormente– por ser un mecanismo de consenso, de debate público entre el Gobierno y la comunidad puede jugar un papel importante en la organización, en la creación y en la verificación de un proyecto serio que permita la recomposición de las cuencas hidrográficas y que garantice el uso adecuado del agua a través de verdaderos encuentros de convivencia ciudadana. No obstante, se deben considerar varios aspectos a la hora de aplicar este mecanismo de democracia ciudadana a la solución de problemas relacionados con el medio ambiente, y más específicamente con los recursos hídricos mediante el manejo de cuencas.

Debe ser claro que, ante todo, la planeación participativa es un proceso que permite unir fuerzas para conseguir un objetivo común como es la solución de problemas y necesidades de la comuni-

dad, a través de diferentes mecanismos de acción que permiten alcanzar objetivos determinados. En lo referente a la planeación de cuencas hidrográficas, los objetivos están encaminados a la búsqueda de alternativas que garanticen la sostenibilidad y optimicen el uso de la tierra y el agua. La búsqueda de estos objetivos se debe diseñar considerando las diferentes características en las que se desenvuelven las comunidades y que pueden ser de carácter político, cultural, económico y espacial; ahora bien, estas características también condicionan el proceso planificador. En [9], este tipo de características deben ser consideradas en cualquier actividad de planeación, debido a que cada una de ellas afecta el grado en que se pueden adoptar las políticas ambientales.

#### **4.1. La planeación de las cuencas hidrográficas en Colombia**

La política ambiental en Colombia se comienza a consolidar a partir de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y en la que se establece una protección especial para los zonas de páramo, subpáramo, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos. Si se parte de esta premisa, dicha ley, le asigna al Estado la función de diseñar, orientar y regular bajo un esquema de planeación participativa, la organización del territorio y el uso de los recursos renovables de la Nación, de tal modo que se garantice una adecuada explotación y un desarrollo sostenible de los mismos.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) considera que la participación y el desarrollo comunitario en el ordenamiento y en el manejo de cuencas hidrográficas están orientados a potenciar en la comunidad su participación activa. De hecho, aquellas personas que tienen que estimular a la comunidad para que actúe de forma directa son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). A propósito la Ley 99 en su artículo 31, literal 3, del título VI, plantea que entre otras funciones las CAR, deben: “promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables”.

Desde este marco regulatorio las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas de implementar este proceso, para ello el decreto 48 del 2001 en el artículo primero, del título II, definió que: “para el desarrollo de la planificación ambiental regional en el largo, mediano y corto plazo, las CAR contarán con los siguientes instrumentos: el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Trianual (PAT) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)”.

El primero de ellos es un instrumento a largo plazo (diez años), el cual busca orientar la gestión de estas corporaciones, para que logren integrar un eje principal que posibilite un proceso de desarrollo sostenible. El segundo es un complemento a mediano plazo por medio del cual se pretende que las administraciones de las corporaciones concreten los objetivos del PGAR y los articulen a sus periodos administrativos, los cuales constan de tres años; aquí se determinan las diferentes acciones e inversiones que se adelantaran en cada corporación. Por último, el Plan Operativo Anual de Inversiones posibilita desarrollar el Plan de Acción Trianual, en el cual cada CAR establece sus indicadores de gestión que le permitirían realizar un seguimiento a sus respectivas inversiones.

De igual manera, según [10] en el decreto 1729 del 2002 (expedido por el Ministerio del Medio Ambiente), en su artículo 18, se anuncia que una vez se declare la ordenación de una cuenca, es necesario informarles a los usuarios de la misma por medio de la publicación en un diario de circulación nacional o regional. Cabe resaltar que en el mismo artículo se plantea, que en la fase prospectiva, la comisión conjunta o la respectiva autoridad ambiental –según el caso– deben informarle a la comunidad de la respectiva cuenca, los diferentes escenarios de ordenación que ella tendrá. Para anunciarle a la comunidad el lugar donde estará el documento que contiene la información sobre los escenarios de ordenación y el tiempo de que dispone para realizar las recomendaciones y observaciones; de igual forma, se debe informar a través de un diario de circulación nacional o regional. Este mecanismo no es el único, ya que la autoridad ambiental competente puede utilizar otros medios que permitan la consulta y la participación de los usuarios dentro del proceso.

Tanto la Ley 99 de 1993 como el decreto 1729 de 2002 demuestran que la participación de la comunidad en la ordenación de la cuenca es determinante y cómo las CAR son la dinamizadoras de dicho proceso. Por lo anterior, la planeación participativa en la ordenación de la cuenca es determinante y, de esta forma, el proceso se hace de abajo hacia arriba; en éste proceso la comunidad es agente activo, ya que puede objetar, sugerir y recomendar iniciativas tendientes a una utilización de los recursos renovables conducentes a que se haga un uso racional de los mismos.

## CONCLUSIONES

1. La participación ciudadana en la formulación tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de los planes de las entidades territoriales fue una conquista de la Constitución de 1991. La participación es muy importante, en la medida en que las mismas comunidades tengan en cuenta sus necesidades, metas y aspiraciones, puesto que es así como pueden intervenir en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.
2. La planeación participativa debe iniciar con la intervención de las comunidades e ir escalando por distintas etapas, comenzando desde lo local, a lo municipal, a lo regional hasta llegar a lo nacional y de esta forma asimilar lo deseado por toda la población. Si bien se ha ido ganando conocimiento y experiencia, todavía los conflictos y los intereses de los diferentes actores han sido difíciles de conciliar; a pesar de ello al final, se ha logrado cierto grado de consenso y el alcance de objetivos comunes.
3. La planeación participativa en el manejo de los recursos naturales y en espacial en la ordenación de las cuencas hidrográficas es determinante, dado que las fuentes hídricas son vitales tanto para satisfacer el consumo de agua de los seres humanos como para solventar las necesidades del líquido de las diferentes actividades económicas. Sólo por medio de la concertación y el dialogo de las diferentes comunidades, se puede hacer uso racional del agua y evitar el acelerado deterioro y empobrecimiento de las fuentes

hídricas, debido a la destrucción de los ecosistemas que los producen y protegen, a la sobre

explotación de las fuentes tradicionales y a su creciente contaminación.

## Referencias bibliográficas

- [1] Parra Escobar, Ernesto. (Octubre de 2001) El proceso de elaboración, aprobación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. En Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional. Alcaldía Mayor de Bogotá. ARFO LTDA.
- [2] Forero, Clemente. (2002) El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000. Bogotá: Mimeo.
- [3] Sánchez, Fernando. (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- [4] Forero, Clemente; Cardona, Guillermo y Córdoba Carlos. (1999) Planeación participativa, "Estrategia de paz". Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.
- [5] Velásquez, Fabio y González Esperanza. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona
- [6] Habermas, Jürgen. (1987) La teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus Ediciones.
- [7] Rinaudo, Ulises M. (2004) Gestión del desarrollo territorial. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- [8] Cardona, Guillermo. (1997) Planeación participativa y consejos de planeación. Bogotá: Editorial Multitécnicos.
- [9] OEA. (1978) Calidad ambiental y desarrollo de cuencas hidrográficas: un modelo para planificación y análisis integrados. Washington, D.C.
- [10] IDEAM. (2004) Guía técnico científica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia.
- [11] Constitución Política de Colombia. Presidencia de la República, 1991.
- [12] CEPAL. (1953) Introducción a las técnicas de programación. Santiago de Chile.
- [13] Decreto 48 de 2001. Bogotá: Ministerio de Gobierno, enero de 2001.
- [14] Gómez Otalora, Hernando y Wiesner, Eduardo. (1972) Lecturas sobre desarrollo económico. Bogotá: Fedesarrollo.
- [15] Ley 99 de 1993. Bogotá: Ministerio de Gobierno, 1993.
- [16] Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994). Bogotá: Ministerio de Gobierno.
- [17] Prebisch, Raúl. (1969) Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. En Andrés Bianchi (Editor). América Latina ensayos de interpretación económica. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- [18] Prebisch, Raúl. (Mayo de 1987) Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. Revista Comercio Exterior, Vol. 37 (5).
- [19] Rodríguez Araújo, Edilberto y Vallejo Zamudio, Luis (editores). (1992) El plan de desarrollo un modelo para armar. Tunja: Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- [20] Vallejo Zamudio, Luis. (1992) La planeación en Colombia y el plan de la revolución pacífica: una aproximación teórica. El plan de desarrollo un modelo para armar. Tunja: Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

## Autores

### **Luis E. Vallejo Zamudio**

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona. Becario del Banco Mundial. Magister en Economía Universidad Nacional de Colombia. Economista de la Universidad del Valle. Profesor titular UPTC, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

### **Héctor Javier Fuentes López**

Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Economista de la UPTC. Profesor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Correo electrónico: [hjavier@gmail.com](mailto:hjavier@gmail.com)