

El manejo de cuencas hidrográficas en el estado de Chiapas, México: diagnóstico y propuesta de un modelo alternativo de gestión

López B. W., López M. J., Villar S. B.

Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

lopez.walter@inifap.gob.mx, lopez.jaime@inifap.gob.mx, villar.bernardo@inifap.gob.mx

Resumen

Debido a la ocurrencia de los desastres naturales el gobierno y la sociedad civil han iniciado un movimiento a favor del aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales en el marco de las cuencas hidrográficas. Los esfuerzos institucionales sobre manejo de cuencas iniciaron hace 16 años y en el último sexenio crecieron significativamente. Existe un abundante marco legal, instituciones especializadas en el tema, más de 50 fondos y programas federales, conocimientos, metodologías y experiencias generadas por diversos organismos. A pesar esto, las cuencas siguen presentando deterioro asociado a desastres cada vez más frecuentes y severos. Es evidente que hay vacíos, inercias y aspectos operativos que están limitando alcanzar los objetivos. Éste estudio financiado por CONACYT-Gobierno del estado de Chiapas, identificó como principales limitantes la falta de integración efectiva de las instituciones, la discontinuidad de las acciones a través de los años, el desconocimiento generalizado del concepto de manejo integral de cuencas y la débil aplicación del marco legal existente. Se proponen elementos para construir un modelo alternativo de gestión e instrumentos legales como sustento para que los órganos de los tres niveles de gobierno integren esfuerzos, acciones y competencias para el manejo integral de las cuencas del estado.

1. Introducción

En el estado de Chiapas, en menos de 10 años han ocurrido dos desastres naturales de grandes consecuencias para la economía en su conjunto, por las pérdidas de vidas humanas y cuantiosos daños económicos. Según datos del gobierno del estado de Chiapas (2005) como resultado del impacto del huracán Stan ocurrido en el año 2005 fallecieron 82 personas y se estimaron daños por 10 mil 149 millones de pesos.

Está ampliamente documentado que el manejo integrado de los recursos naturales con el enfoque de cuencas hidrográficas representa una vía idónea para su aprovechamiento sustentable y disminuir la vulnerabilidad ante los desastres naturales. Kiersch (2002), FAO (2003), Jiménez (2005), Faustino (2005a). En Chiapas existe un abundante marco legal que sustenta las acciones en materia de

aprovechamiento de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas, así como, conocimientos, metodologías y experiencias generados por centros de investigación Arellano y López (2004). Sin embargo, su aplicación es deficiente y las cuencas siguen presentando problemas de deterioro incrementados por la presencia de desastres naturales.

García (2005) señala que para reparar los daños del huracán Mitch ocurrido en la Costa de Chiapas en el año 1998, la Comisión Nacional del Agua gastó en obras, alrededor de 888 millones de pesos, los cuales fueron destruidos nuevamente en el año 2005 por el fenómeno meteorológico “Stan”. Pero lo más grave es que ante la destrucción que provocó el fenómeno Stan, nuevamente se está atendiendo con el mismo tipo de obras y bajo la misma estrategia

de 1998, es decir, en las partes bajas de las cuencas.

La pregunta es ¿por qué no se ha impulsado la gestión integral de cuencas, empezando por las partes altas e intermedias de cada uno de los 22 ríos que causaron estragos? ¿No se aprende de las experiencias pasadas?. Algo está pasando con las decisiones y acciones dirigidas al manejo de cuencas, es evidente que hay vacíos, inercias y aspectos operativos fundamentales que limitan el alcanzar logros de mayor impacto. ¿Qué hace falta? ¿Por qué los resultados obtenidos son mínimos o nulos? ¿Cómo deberíamos afrontar este reto impostergable?

Los elementos anteriores señalan la necesidad de realizar un profundo análisis de la situación actual, que proporcione elementos sustentados para proponer cambios acordes a la nueva realidad institucional, social y ambiental.

2. Objetivo

Realizar un diagnóstico integral sobre la situación que guardan los esfuerzos realizados en el estado de Chiapas en manejo de cuencas y diseñar un modelo alternativo de gestión para regiones con siniestralidad recurrente.

3. Metodología

Etapas 1: Diagnóstico integral que consistió en: a) recopilación de información sobre las experiencias en manejo de cuencas a través de encuestas a 13 dependencias, 14 entrevistas informales y 05 recorridos de campo; b) análisis de los ordenamientos legales existentes en los ámbitos federal y estatal y; c) análisis de programas y fondos relacionados con manejo de cuencas. Etapa 2: taller de trabajo plural y participativo que se realizó para validar la información obtenida en el diagnóstico y obtener elementos para construir un modelo alternativo de gestión. Al evento asistieron 42 personas representantes de 25 organismos diferentes, entre las que resaltan dependencias

federales y estatales, universidades, organismos no gubernamentales, presidentes municipales, integrantes de los comités de cuencas y técnicos del programa de microcuencas de los municipios. Etapa 3: Diseño de la propuesta del modelo alternativo para la gestión integral y sostenible de cuenca.

4. Resultados del diagnóstico

4.1 Las experiencias sobre el manejo de cuencas en Chiapas

La historia del manejo de cuencas: inicio en la década de los noventa y el número de organismos involucrados ha venido creciendo a partir de 1995. La dependencia que tiene más tiempo trabajando con el enfoque de cuencas es el INIFAP con 16 años, seguida de la CONANP, IHNyE, CONAGUA, UNACH y FIRCO con 12, 10, 9, 8 y 7 años, respectivamente. Existe otro bloque de dependencias que tienen menos de 6 años trabajando con este enfoque, entre las cuales se encuentra la SEMARNAT, Conservación Internacional, SDR Y CONAZA

Los motivos institucionales: Existe una diversidad de motivos por los cuales las dependencias realizan actividades relacionadas con el manejo de cuencas, sin embargo, para el 70% de las dependencias el principal fue la restauración y conservación del suelo y el agua, seguido por la gestión integral del agua, riesgos hidrometeorológicos y participación social.

Esta diversidad de objetivos institucionales, tiene su origen en el enfoque sectorial como está organizado el aparato gubernamental en nuestro país para atender el medio rural. Como se observará en capítulos posteriores, en la práctica es sumamente complejo integrar todos estos objetivos particulares en un territorio común, como son las cuencas hidrográficas. Debido a esta situación, es común observar a las dependencias trabajando en forma aislada y dispersa en las cuencas de acuerdo a su interés

particular, limitando en consecuencia, el manejo integral de las mismas y el logro de los impactos.

Las metodologías empleadas: Aunque en general se presenta una ligera tendencia hacia la metodología del Ordenamiento Ecológico Territorial, es evidente que cada institución ha diseñado su propia metodología de acuerdo a su interés particular y ha priorizado sus propias cuencas de trabajo para aplicarla. Esta es una de las principales debilidades encontradas en las experiencias del trabajo de cuencas en el estado de Chiapas. Resalta el hecho de que todas las metodologías tienen sus principales problemas en las etapas de ejecución, gestión y evaluación de acciones.

Organismos de cuencas: La CONAGUA ha creado dos consejos de cuencas y ocho comités de cuencas. La SEMARNAT creó en el año 2004 el Grupo Técnico Interinstitucional para apoyar al Comité de Cuencas del río Cuxtepeques, Municipio de la Concordia y en el año 2006 creó la Comisión de Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas del Estado de Chiapas. El FIRCO constituyó en el año 2002 el Grupo de Coordinación Interinstitucional de Rehabilitación de Microcuencas en Chiapas.

Todos los organismos anteriores presentan problemas en su funcionamiento debido a la falta de integración efectiva de sus integrantes y la ausencia de vinculación entre ellos. Además existe duplicidad de esfuerzos ya que con algunas excepciones son los mismos actores que los integran. En el ámbito Municipal no existe una adecuada coexistencia y articulación entre los comités de cuencas, los consejos de desarrollo rural sustentable y los comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM). Tampoco es efectiva la relación entre los Comités y los Consejos de Cuencas.

Cuencas atendidas: Se reportaron 66 microcuencas atendidas. El FIRCO es la

dependencia que trabaja con el mayor número (55), seguido por la CONAGUA, SDR y CONAZA. Sólo en 29 tienen presencia más de una dependencia, en 31 más de 2 y en 28 más de 3. La microcuencas con mayor participación institucional son las que se ubican en las cuencas de los ríos Cuxtepeques, Lagartero y Zanatenco con presencia de 5, 5 y 7 dependencias respectivamente. En 37 microcuencas sólo tienen presencia el FIRCO y las Presidencias Municipales. Si bien se reconocen los esfuerzos del FIRCO a partir de la implementación del Programa Nacional de Microcuencas es preocupante que no tenga acompañamiento institucional en un gran número de microcuencas. Se carece de una política estatal que ordene el quehacer institucional a partir de la selección de cuencas prioritarias.

Cuencas con mayores avances: Aunque no se disponen de indicadores de impactos en relación a una línea base, las instituciones señalaron que los mayores avances se ubican en las cuencas de los ríos Cuxtepeques, Lagartero y Zanatenco, principalmente debido: a) la creación de comités y gerencias de cuenca, b) la elaboración de los planes de manejo y d) el apoyo recibido por las instituciones.

Coordinación inter-institucional: El alto nivel de coordinación señalado por las dependencias no se refleja en los resultados. Como fue señalado, los organismos de cuencas presentan dificultades operativas principalmente por la falta de coordinación institucional y vinculación con los municipios. El 87% de las dependencias señalaron a la coordinación institucional como el factor limitante en los trabajos de manejo de cuencas. En la mayoría de los casos la colaboración inter-institucional entre una o más dependencia es informal y no representa ningún compromiso serio de coordinación o de integración de esfuerzos. Sólo en algunos se realiza a través de mecanismos formales como contratos y convenios de concertación, los cuales al contar con un componente legal, exige a las partes

cumplir con los compromisos establecidos. Las alianzas interinstitucionales actuales son superficiales y de tipo político, ya que la buena relación no se manifiesta en una integración efectiva para atender en forma conjunta a las microcuencas.

Las instituciones pasan mucho tiempo luchando en defensa de su “territorio”, evitando todo aquello que pueda dejarlos mal parados y fingiendo que respaldan la estrategia colectiva de trabajo. Para preservar esta imagen procuran callar sus desacuerdos y los actores que tienen objeciones evitan manifestarlas públicamente. En consecuencia, los acuerdos de los organismos de cuencas son aguadas componendas que no reflejan un análisis de fondo de los problemas, o bien, el predominio de la institución que maneja los recursos económicos o tiene el mayor poder político.

Aportes de las experiencias institucionales: Durante el período 1990-2006 se han generado conocimientos, procesos, información, metodologías y programas institucionales entre otros, que son un valioso capital para fortalecer los esfuerzos en el futuro. Los principales aportes se pueden agrupar en metodologías, base de datos e información estadística y una gama de productos y servicios. Toda la información relacionada con estas experiencias requiere ser sistematizada y colocada en un solo banco de información para poder ser socializada.

Problemática que limita los trabajos sobre manejo de cuencas: La falta de integración efectiva de las instituciones fue el factor limitante reportado por el 87% de las dependencias. Los técnicos del programa de microcuencas señalaron que debido a este problema sólo ejecutan entre el 20 y 40% de lo que planean realizar cada año y en muchos casos las prioridades de las institucionales no coinciden con las demandas detectadas en las microcuencas. En los recorridos de campo se observó una falta de integración de las acciones en el espacio y en el tiempo dentro de las

cuencas, ya que se observaron acciones costosas de desazolve en las partes bajas, pero muy pocas acciones de reforestación o manejo en las partes altas, o bien, se observaron buenas prácticas para detener los escurrimientos pero poca atención tecnológica para mejorar la rentabilidad de las actividades productivas.

La falta de continuidad de las acciones a través de los años fue reportado por el 50% de las dependencias. Entre las causas de este problema sobresalen: a) los cambios en los gobiernos municipales, b) la presupuestación centralizada, anual y sectorizada y, c) la falta de un mecanismo efectivo para operar y administrar los recursos oportunos con visión integral y de largo plazo.

Otro problema detectado fue el desconocimiento generalizado de los conceptos y principios del enfoque sistémico del manejo de cuencas a nivel de funcionarios, técnicos de las gerencias, autoridades municipales y sociedad. Es común observar la confusión entre lo que significa trabajar en una cuenca con hacer una manejo integrado de la misma, así como, la ausencia de un pensamiento sistémico, holístico e integral para aprovechar los recursos naturales. La mayoría de las personas que viven en una cuenca describen las tareas que realizan todos los días, no el propósito de la cuenca de la cual forman parte. Se ven dentro del “sistema cuenca” sobre el cual no ejercen ninguna influencia. Se concentran únicamente en su actividad productiva (agricultura, ganadería, forestal, pesca, industria, etc.) y no sienten mayor responsabilidad por los resultados negativos que se generan cuando interactúan todas las partes. Curiosamente el mismo comportamiento se observa en las profesionales por disciplinas, las instituciones y las leyes.

4.2 Análisis de los ordenamientos legales

México cuenta con un marco legal ecológico bastante amplio, orientado principalmente en las siguientes líneas estratégicas: 1) la

protección del ambiente y su aprovechamiento sustentable; 2) la regulación ambiental con normas y acciones de carácter preventivo y; 3) el fomento de la corresponsabilidad y participación social.

La mayoría de las leyes facultan a los órganos o dependencias responsables de su aplicación, a conjuntar esfuerzos para el cumplimiento de sus objetivos, ya que coinciden que el cuidado de un recurso natural sólo es posible si el entorno o hábitat que lo rodea también es protegido; bajo esta premisa, las leyes se encuentran íntimamente ligadas y la aplicación de las mismas no puede entenderse ni puede darse si éstas se encuentran aisladas unas de otras. Sin embargo, en la práctica esta facultad muy poco se utiliza porque se privilegia el trabajo aislado y disperso.

Con excepción de la ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la mayoría de las leyes, al igual que las instituciones del sector, presentan una visión sectorizada de los recursos naturales (por ejemplo, una ley se ocupa del recurso agua, otra del recurso forestal, otra el equilibrio ecológico, etc.) esto en la práctica significa un serio conflicto para trabajar en forma integrada con el enfoque territorial de cuencas.

Las leyes están diseñadas para regular, normar o fomentar en forma parcial los diferentes asuntos relacionados con los recursos naturales, lo cual genera traslapes, vacíos o duplicidades entre ellas. Un ejemplo de ello es la creación y funcionamiento desarticulado de los comités y consejos de cuencas, los consejos de desarrollo rural sustentable, la comisión intersecretarial y los comités de planeación y desarrollo municipal (COPLADEM). La creación de estos instrumentos, por mandato de leyes diferentes, ha generado, especialmente en el ámbito municipal, confusión y conflictos de intereses tanto para la sociedad como para las mismas instituciones de gobierno en los procesos de planeación y gestión de recursos.

En general, uno de los grandes vacíos que presentan todas las leyes, es la falta de sanción para los órganos o dependencias que tienen a su cargo la aplicación de las mismas. En otras palabras, las leyes están bien escritas y con amplios sustentos legales, sin embargo, no se le da un seguimiento ni se castiga por este hecho a los órganos que tienen asignadas esta responsabilidad.

De los ordenamientos legales analizados la LDRS es la que mayor sustento otorga al manejo integral y sostenible de los recursos naturales con el enfoque de cuencas hidrográficas, debido a:

- a) Su visión integral que reconoce al territorio como escenario, sujeto y objeto de intervención por parte de las políticas públicas (Artículo 4).
- b) Incluye en forma explícita las diferentes esferas del territorio: producción, salud, educación, medio ambiente, infraestructura social y productiva, desarrollo político, vivienda y empleo, entre otras (Artículo 15).
- c) Incorpora una visión multisectorial y diversificada, estableciendo que los servicios ambientales constituyen el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de la sociedad, incluyendo provisiones de agua, suelo, biodiversidad y paisaje (Artículo 3).
- e) Establece el programa especial concurrente a nivel de los territorios locales (cuencas y municipios). Este tipo de planeación rompe las inercias de la tradicional planeación sectorial (Artículo 14).
- f) Dentro del ordenamiento y nueva institucionalidad plantea la creación de la comisión intersecretarial con función y responsabilidad de coordinar y concurrir con acciones sectoriales sobre los espacios territoriales, por ejemplo, las cuencas (Artículo 11). Esta estructura replantea la visión sectorial predominante, determinando un nuevo escenario de planificación, gestión y presupuestación (Artículo 12). SAGARPA (2004).

Derivado del análisis realizado a las diversas leyes, se proponen los siguientes instrumentos

legales como sustento para que los órganos de los tres niveles de gobierno unan sus esfuerzos, acciones y competencias para el manejo integral de las cuencas del estado:

a) Suscripción de un convenio de coordinación: Este instrumento jurídico se encuentra contemplado en todas las leyes analizadas y permite que los órganos encargados de la aplicación de las mismas se coordinen de forma voluntaria y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para la conservación, restauración y manejo de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas. Las ventajas de la suscripción del convenio es que permitiría de una manera rápida la unión de los órganos competentes con objetivos y responsabilidades específicas en estricto apego a las normas jurídicas, para las partes que intervienen.

a) Implementar el mandato de la LDRS: Esta alternativa propone hacer funcionar la Comisión Intersecretarial que según LDRS está bajo la responsabilidad de la SAGARPA, ya que al tratarse de un órgano colegiado previsto en una Ley de carácter Federal, su cumplimiento debe ser obligatorio. Esta comisión podría ser la plataforma para impulsar la coordinación de acciones y recursos para el manejo integral de cuencas en la entidad; toda vez, que la ley en comento, deja en claro que el desarrollo rural sustentable está íntimamente ligado a la preservación, conservación, aprovechamiento y restauración de los recursos naturales.

b) Creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Chiapas: Esta versión estatal además de ser congruente con la federal, contemplaría las necesidades locales, como la regulación de forma obligatoria y específica del funcionamiento de la Comisión Intersecretarial con la finalidad de trabajar de manera institucional como lo señala la legislación federal.

4.3 Análisis de los fondos y programas institucionales

Se otorgó mayor relevancia en el análisis al documento del Programa de Egresos de la Federación (PEF) del año 2006 debido a que en general los recursos que se destinan al campo y al medio ambiente, casi en su totalidad, provienen de la Federación. El PEF es autorizado anualmente por el H. Congreso de la Unión y a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se inician los procedimientos administrativos para cumplir con las metas propuestas para el año que opera.

El PEF retoma de manera superficial en su programación y presupuestación al Programa Especial Recurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) señalado en LDRS. Señala que la orientación de las políticas sectoriales, la estrategia e instrumentación del PEC serán coordinadas por la Secretaría de Agricultura, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y de conformidad con la LDRS. El problema es que no le da seguimiento a la aplicación de este mandato.

El PEF realiza la programación con visión sectorial y lo único que hace es agrupar en un anexo los montos por dependencias que “supuestamente” serán destinados al PEC. En ningún momento remarca el sentido territorial de la aplicación de las acciones sectoriales en forma coordinada, complementaria, sinérgica, y coherente con una unidad territorial, particularmente con las cuencas y los municipios. No se aprecia todavía el ordenamiento de la gestión sobre los territorios, ya que para esto, tal y como le señala Echeverri y Moscardi (2005), se necesita dar el salto de pasar de la predominante visión sectorial y centralizada que ha impulsado acciones con alta dispersión y relativamente poco impacto, a un esfuerzo de congruencia en las políticas e inversiones de los diferentes actores públicos y privados sobre un mismo territorio.

En el PEF se identificaron alrededor de 51 programas y fondos relacionados estrechamente con el manejo de cuencas, sin embargo, sus impactos son cuestionables debido a que operan en forma aislada, dispersa y con reglas de operación no adaptadas a las circunstancias agroclimáticas y socioeconómicas de Chiapas. La mayoría de los fondos y programas se ocupan de los aspectos involucrados en el manejo de las cuencas en forma parcial olvidándose de que es un sistema natural. Se diseñan para solucionar los problemas más evidentes como erosión del suelo, deforestación o encauzamiento de ríos entre otros, pero en la operación se observa una falta de visión de conjunto ya que se ejecutan en forma paralela sin planear sus acciones en forma combinada y complementaria sobre el espacio territorial de las cuencas. Ramakrishna (1997), señala que el manejo de los recursos naturales es complejo y es por ello, que las actividades parciales, puntuales y aisladas no rinden los frutos esperados.

Este tipo de operación no reconoce que la cuenca funciona como un sistema, en el cual todos los componentes y acontecimientos que la integran, aunque están distanciados en el espacio y en el tiempo todos están conectados dentro del mismo patrón y cada cual influye sobre el resto, y la influencia está habitualmente oculta. De acuerdo a Senge (1999), la ausencia de un pensamiento sistémico en las organizaciones y el no prestar atención a los avances graduales de los problemas, no ha permitido atender de manera efectiva las principales amenazas para nuestra supervivencia, como son el deterioro ecológico y los desastres naturales.

Por otro lado, la programación y presupuestación anual que caracteriza el escenario operativo del modelo de desarrollo en México, no permite ni garantiza la continuidad de las acciones a través de los años. Cada año, debido a procedimientos burocráticos la mayoría de los programas inician operaciones en promedio en el segundo y tercer trimestre

del año y finalizan el 31 de diciembre. Debido a esta situación los proyectos de manejo de recursos naturales con visión de largo plazo, como la restauración y reforestación son severamente cuestionados. Los proyectos funcionan durante un período de tiempo limitado y en la mayoría de los casos su terminación significa la discontinuidad de las actividades con poco impacto a largo plazo. Esta situación es más crítica a nivel de las presidencias municipales que sólo duran un período de tres años.

De esta manera, cada año las dependencias federales operan un presupuesto en Chiapas de forma individual, aislada y dispersa con tiempos, reglas y visiones diferentes, originando una confusa operación tanto para el mismo gobierno como para la sociedad, con poco o nulo impacto en las acciones encaminadas a mitigar o reducir los desastres naturales por falta de una aplicación integral y ordenada en los territorios. Es como si la federación enviara un espejo roto y luego en Chiapas tratáramos de ensamblar los fragmentos para ver un reflejo fiel.

Otra característica de la operación institucional es la utilización de diversos espacios de participación para la toma de decisiones en el ámbito local, tales como, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos y Comités de Cuencas, los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), que ponen en evidencia una enorme y costosa estructura institucional con muchos recursos humanos destinados a manejar la complejidad de las normas y procedimientos burocráticos.

El análisis anterior explica en gran medida la forma de operar de las instituciones relacionadas con el manejo de cuencas en el estado de Chiapas, situación que quedó evidenciada en los resultados de las encuestas señalados en los capítulos anteriores.

En consecuencia, se desarrollan proyectos que relacionan sus actividades, bajo el concepto de

manejo de cuencas, pero con muchos vacíos y debilidades para responder con precisión a si se está cumpliendo con el objetivo del manejo de una cuenca, lo cual confunde el realizar actividades en una cuenca, con realizar actividades con enfoque de manejo integral de cuencas desde las partes altas hacia las partes bajas. Faustino (2005b). Este escenario de planeación y ejecución de programas sectoriales sin visión territorial, nuevamente denota la falta de funcionalidad de la Comisión Intersecretarial que fue creada en la entidad en el marco de la LDRS, con la responsabilidad de coordinar y velar por la aplicación concurrente de los recursos y las acciones institucionales federales, y de lograr los esquemas de concertación con las instituciones estatales y municipales para la articulación funcional y eficiente de inversiones, programas y proyectos.

Estos factores limitantes han sido por mucho tiempo la principal causa de que los planes para manejar las cuencas se queden sin ejecutar y de que la credibilidad de los responsables de la planificación se minimice por falta de una capacidad de gestión a todos los niveles.

5. PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA LA GESTIÓN DE CUENCAS

El diagnóstico y el taller de trabajo permitieron identificar los sustentos legales, técnicos, administrativos y operativos para diseñar la propuesta de un nuevo modelo de gestión cuyo mecanismo de operación permita la adecuada gestión, aplicación y evaluación de los recursos y esfuerzos destinados para el manejo integral y sostenible de cuencas hidrográficas.

En lo particular el modelo alternativo tiene como propósitos: a) lograr la integración de los esfuerzos e intereses institucionales, articulando y ordenando en un sólo instrumento los elementos actualmente disponibles que funcionan en forma dispersa, b)

implementación efectiva de los planes de manejo de cuencas, c) fortalecer la participación de la sociedad en los espacios de toma de decisiones y empoderamiento de sus proyectos, d) simplificar para la sociedad y gobierno la toma de decisiones, e) garantizar la continuidad de las actividades a través de los años y e) generar una cultura de seguimiento y evaluación de impactos de las acciones realizadas.

El modelo pretende dar una reorientación a la lógica de la gestión pública frente a los territorios rurales como son las cuencas hidrográficas. Pretende pasar de la tradicional visión sectorial y centralizada que ha caracterizado a las políticas públicas con alta dispersión y relativo bajo impacto, a un esfuerzo de congruencia en las políticas e inversiones de los diferentes actores públicos y privados sobre las cuencas. La operación del modelo generará planes y programas territoriales por cuencas, lo cuales permitirán a los diferentes agentes sectoriales integrarse en nuevas formas de negociación pública intersectorial, haciendo participar activamente a las instancias locales en la conformación integral de prioridades.

De acuerdo a lo señalado por Echeverri y Moscardi (2005), este modelo es una nueva forma de planificación y gestión que permitirá establecer el programa especial concurrente por cuenca, tal y como, lo señala el artículo 14 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. SAGARPA (2004).

El modelo está integrado por nueve componentes, que no deben verse por separados sino como un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas entre sí y que actúan como un todo, para alcanzar el objetivo del manejo integral y sostenible de cuencas (Figura 1).

El fondo FOCUENCAS: pretende integrar en un solo instrumento financiero los recursos de los diversos actores relacionados con el manejo

de las cuencas. Entre las posibles fuentes de recursos están las dependencias de los tres niveles de gobierno, los organismos no gubernamentales, empresas privadas, sociedad civil, así como, el cobro de servicios ambientales brindados por las cuencas. Con el fondo único se lograría una integración efectiva de las instituciones, se superaría el problema de la continuidad a través de los años y se simplificaría y abarataría la operatividad de las instituciones.

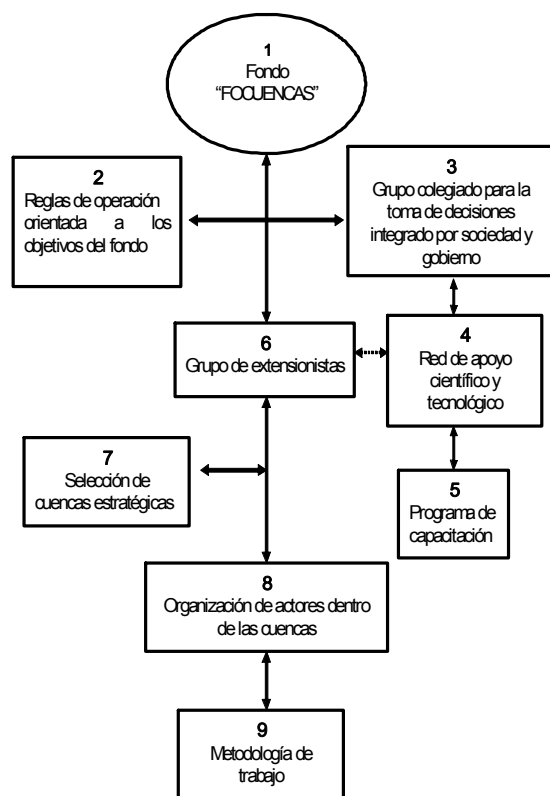


Figura 1. Estructura del modelo alternativo de gestión

El fondo “FOCUENCAS” deberá tener su origen en la celebración de un convenio entre los gobiernos federal y estatal dejando asentado que para el cumplimiento del mismo se requiere la constitución de un fideicomiso con las obligaciones y facultades que a cada instancia participante se le conceda. Convenios similares se deberán suscribir entre el estado y los municipios. Estos documentos legales se sustentan en el artículo 27 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que establece un

principio de gestión de programas que favorece la concurrencia territorial de recursos, con estrategias de cofinanciamiento y corresponsabilidad claramente definidos. SAGARPA (2004).

Las externalidades, servicios ambientales o beneficios derivados del manejo de las cuencas serán los proveedores de recursos para el mantenimiento, manejo o conservación para el mediano y largo plazos. Esta alternativa permitirá mayor estabilidad y continuidad de las acciones y gradual independencia de los fondos gubernamentales.

Reglas de operación: Garantizará que las decisiones del Grupo Colegiado sean acordes con los objetivos para los que fue creado el fondo. Son un complemento a lo establecido en el contrato del fideicomiso y regularmente en su contenido incluye el marco legal del fideicomiso, las obligaciones de las partes que integran el mismo, el aspecto administrativo, lo que corresponde a los indicadores de medición y la evaluación de los impactos generados por los apoyos otorgados por el fideicomiso, así como el aspecto técnico que sustentarán las decisiones.

Grupo colegiado para la toma de decisiones: Será la autoridad máxima del fondo y fungirá como auxiliar en su administración, vigilando que se cumplan los fines para los cuales fue creado. Debe integrarse por representantes de: a) las dependencias de los tres niveles de gobierno, b) los organismos no gubernamentales, c) la población de las cuencas atendidas y d) del H. Congreso del Estado.

Red de apoyo científico y tecnológico: Fungirá como soporte de las decisiones técnicas del grupo colegiado. Se integrará por centros de enseñanza e investigación con presencia, fortaleza y experiencia en el manejo integrado de los recursos naturales bajo el enfoque de cuencas. Captará demandas y realizará actividades de investigación y transferencia sobre temas estratégicos. También integrará el

capital humano dedicado a la investigación en grupos de trabajo, creará un banco de información, sistematizará las experiencias y desarrollará la comunicación para difundir logros, avances o resultados, como una estrategia para lograr efectos multiplicadores.

Programa de capacitación: Para producir conservando y reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales todos los sectores de la sociedad deben de contribuir con su granito de arena. Por ello, una gran tarea es la formación de recursos humanos a nivel local con una nueva concepción, ofreciendo capacitación en las metodologías y en las técnicas del manejo integrado de los recursos naturales con el enfoque de cuencas con un pensamiento sistémico. La capacitación de los recursos humanos relacionados con el manejo integrado de los recursos naturales con enfoque de cuencas es un instrumento que se debe utilizar a escala masiva y en su sentido más amplio para garantizar el funcionamiento del modelo propuesto.

Los extensionistas conocedores del enfoque de cuencas: Serán los encargados de dinamizar a la población local para que se empoderen del manejo eficiente de las cuencas. Sus actividades irán más allá que la simple transferencia de tecnologías productivas o de conservación. Deberán considerar al agricultor en particular pero también a la cuenca en su conjunto como sistema. Promoverán procesos participativos para diagnosticar problemas, las causas de ellos y sus efectos; planificar el manejo integral de la cuenca, identificar los recursos locales disponibles, gestionar apoyos externos, seguimiento de las acciones realizadas y monitorear las condiciones de las cuencas con indicadores pertinentes, según sus propias realidades.

La alianza con la Red de Apoyo Científico y Tecnológico permitirá agilizar la transferencia de tecnologías y que los investigadores se retroalimenten por los resultados obtenidos. La alianza con el fondo “FOCUENCAS” permitirá

a los extensionistas realizar sus gestiones de manera más ágil, al contar con una sola ventanilla para la administración de los recursos. Al liberarse los técnicos de los engorrosos trámites y procesos burocráticos, podrán destinar más tiempo a sus actividades de extensión en las cuencas.

Selección de cuencas estratégicas: Será un tema central para la toma de decisiones por parte del Grupo Colegiado para iniciar operaciones en el corto plazo. Se sugiere iniciar en pocas microcuencas como módulos pilotos para mostrar impactos de las acciones, y a la vez, evaluar y/o retroalimentar la funcionalidad del modelo propuesto.

Organización de actores dentro de las cuencas: El manejo de cuencas requiere de decisiones colectivas sobre el territorio, para lo cual la organización favorece el desarrollo de procesos participativos. El punto de partida para la organización es identificar a la población que tiene interés, ya sea porque sufren un impacto negativo o existe un riesgo, porque tienen responsabilidad o se benefician de la cuenca, estos actores pueden ser internos o externos a la cuenca. En el modelo de gestión propuesto, la participación organizada de los actores de las cuencas está enfocada entre otros aspectos a: a) integrar los intereses de los diferentes actores dentro de las cuencas; b) que la población de las cuencas participe con voz y voto en los espacios de toma de decisiones; c) que la población asuma los compromisos que les correspondan y; d) a impulsar el empoderamiento de la población local de los planes, programas y proyectos para garantizar mayor estabilidad y continuidad de las acciones ante los cambios de gobierno.

Metodología de trabajo: En general debe considerar las siguientes etapas: a) diagnóstico y línea base; b) planificación; c) implementación de acciones y; d) monitoreo y evaluación de impactos. Para lograr el empoderamiento local es importante que la población de la cuenca participe durante todas

las etapas. En este componente jugará un rol importante la Red de Apoyo Científico y Tecnológico.

6. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO

a) Para que el modelo cumpla sus objetivos deberá funcionar como un todo, considerando siempre a todos los componentes que lo integran. Su implementación no debe ser reducida a la puesta en marcha de una de sus partes, debido a que su adecuada función está condicionada a las interacciones e interrelaciones entre todos los componentes que la integran.

b) Es importante que una entidad dentro de la estructura del gobierno del estado asuma el liderazgo del enfoque de manejo de cuencas y de la puesta en marcha del modelo.

c) Se deben considerar las propuestas de carácter legal señaladas en este estudio para sustentar en apego a las normas jurídicas la creación y puesta en marcha del modelo.

c) Se recomienda que el modelo se ponga en marcha en una cuenca piloto para evaluar su funcionalidad y realizar los ajustes necesarios.

d) Realizar reuniones de difusión del modelo en los diversos espacios de toma de decisiones, con el propósito de sensibilizarlos sobre la importancia de su creación y puesta en marcha.

7. REFERENCIAS

Arellano M. J. L. y López M. J. 2004. 3er. Seminario sobre manejo y conservación del suelo y agua en Chiapas. Manejo integral de cuencas. SEMARNAT, INIFAP, CNA, The Nature Conservancy. 269 p.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2006. Leyes federales de México. Leyes federales vigentes. Últimas reformas publicadas el 14 de febrero de 2006. Disponible en www.cddha.gob.mx/leyinfo/.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2006. Presupuesto de Egresos de la Federación. Diario Oficial de la Federación del 22-12-2005. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis.

Echeverri R. y Moscardi E. 2005. Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 283 p.

Faustino, M. J. 2005a. Del manejo a la cogestión de cuencas hidrográficas. Taller nacional de cogestión de cuencas hidrográficas. CATIE. Honduras. 18 p.

Faustino, M. J. 2005b. Manejo de cuencas II. Material didáctico de clase. CATIE. CR.

García, G. A. 2005. México y el 4º Foro Mundial del Agua: las diez experiencias mexicanas no exitosas. 8 p.

Gobierno del Estado de Chiapas. 2005. Reconstrucción para el desarrollo. Plan de reconstrucción. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. 128 p.

Jiménez, F. 2005. Materiales del curso manejo integral de cuencas. CATIE. CR.

Kiersch, B. 2002. Impactos del uso de la tierra sobre los recursos hídricos: una revisión bibliográfica. Dirección de Fomento de Tierras y Agua, FAO, Roma, IT. En http://www.fao.org/documents/show/_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3618S/Y3618S00.HTM.

Ramakrishna B. 1997. Estrategia de extensión para el manejo integrado de cuencas hidrográficas: conceptos y experiencias. IICA, BMZ/GTZ. San José Costa Rica. 338 p.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2004. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. SAGARPA-INAFAED-INCA RURAL. México, D. F. 105 p.

Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Chiapas. 2005. Fideicomisos Públicos. Financiera Vida Mejor, Gerencia de Operaciones y Servicios. 44 p.

Senge P. M. (1999) La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Ediciones Granica. Barcelona. España. 490 p.

World Vision. 2004. Manual de manejo de cuencas. 2a. Edición. República del Salvador. 154 p.