

## **CAPÍTULO 6**

# **PROGRAMACIÓN CONCERTADA**

Luego de la etapa del análisis espacial, donde se han identificado los actores -tanto los que perciben externamente el estado de la cuenca como los que habitan en ella-, se plantea un proceso de transacciones que debe conducir a una programación concertada de actividades a nivel de restricciones y soluciones.

Para que la negociación de actividades conduzca a un desarrollo sustentable con equidad, ésta se debe dar en un marco de concertación democrática en donde todos los actores son conscientes de los objetivos que plantean, de sus responsabilidades y de las consecuencias futuras en el manejo de los recursos de la cuenca.

### **6.1 Objetivos**

El gran objetivo que se plantea, sobre la base del cual se pueden definir objetivos particulares y metas a corto, mediano y largo plazo, es el ordenamiento del uso del agua en forma concertada y armónica por parte de los usuarios de este recurso.

El logro de este gran objetivo facilitará el manejo racional de los otros recursos (suelo, vegetación, minerales, etcétera), haciendo posible el desarrollo sustentable de la cuenca.

### **6.2 Método**

El proceso de transacciones entre los diferentes actores estaría a cargo del Equipo Técnico de la Autoridad Autónoma de la Cuenca. En caso de no contar con dicho Equipo Técnico, este proceso podría generarse por iniciativa de una institución o de un grupo de usuarios de la cuenca.

Una primera rueda de concertación debe captar la percepción que cada uno de los grupos organizados de la cuenca tienen de la situación de los recursos naturales, en particular del agua. Asimismo, en esta oportunidad debe darse a conocer el diagnóstico del Equipo Técnico.

La confrontación y compatibilización de los aportes en esta rueda de concertaciones permitirá, entre otras cosas, lo siguiente:

- el conocimiento mutuo de los usuarios y los técnicos; y,
- el planeamiento del grado de participación de los usuarios y técnicos.

También permitirá detectar los problemas, conocer la necesidad de recursos necesarios, la capacidad de concertación del Equipo Técnico y el horizonte de planificación.

Las etapas del proceso de transacciones pueden ser las siguientes:

- formación de la mesa de concertación;
- identificación y confrontación de criterios de gestión para el desarrollo;
- identificación y confrontación de problemas;
- inferencia y planteamiento de objetivos;
- diagnóstico del ámbito;
- identificación y priorización de restricciones;
- selección y confrontación de alternativas de solución; y,
- diseño de estrategias y programas.

### **a. Formación de la mesa de concertación**

La mesa de concertación debe estar integrada por personas que representen la voluntad, el interés, la disposición y las decisiones de los habitantes del área, los usuarios, los técnicos y otros particulares que realicen actividades en el ámbito que se desea intervenir. También por un grupo representativo de los intereses de los actores que esté dispuesto a sentarse alrededor de una mesa con el fin de concertar acuerdos.

Estos miembros precisan estar dispuestos a negociar, transar, confrontar y lograr acuerdos en los siguientes aspectos:

- criterios para enfrentar el desarrollo y gestión del ámbito;
- problemas visualizados por los distintos actores;
- objetivos individuales y colectivos;
- valoración del ámbito;
- detección de restricciones;
- generación de alternativas de solución para enfrentar las restricciones detectadas; y,
- diseño de estrategias para aplicar las soluciones.

El proceso de transacción estará a cargo del Equipo Técnico o, en su defecto, del grupo que lidere este proceso. Las funciones del Equipo Técnico son:

- Identificar las necesidades sentidas de todos o una parte de los habitantes y usuarios del ámbito e identificar quiénes están dispuestos a actuar en conjunto para solucionar los problemas que los afectan.
- Delimitar en forma precisa los ámbitos físicos o naturales como cuencas, los institucionales o administrativos como regiones territoriales y los privados como propiedades, de las cuales provendrán los habitantes, usuarios y demás participantes.
- Identificar a los participantes representativos de los diversos grupos con intereses o necesidades en el ámbito. Entre éstos se encuentran grupos de habitantes rurales y urbanos; usuarios individuales u organizados que pueden ser clasificados según sus motivaciones e intereses de acuerdo con su nivel de vida, residencia dentro o fuera del

ámbito, conocimientos y capacidad adquirida para la acción a nivel de participación, capacidad de organización, y poder político, económico o social.

- Inducir a los usuarios o habitantes del ámbito a enfrentar organizadamente el proceso de desarrollo y sentarse en torno a una mesa de concertación a discutir sus particulares puntos de vista para alcanzar uno o más acuerdos de beneficio privado y colectivo. Para ello el Equipo Técnico debe explicar las ventajas de los acuerdos y proporcionar una lista de opciones. Entre las personas o grupos que pueden ser considerados para sentarse a la mesa de concertación están los siguientes:
  - . Grupos representativos de los campesinos: comunidades, comisión de regantes, ocupantes precarios, pequeños propietarios, habitantes con o sin organización formal, campesinos organizados, propietarios de tierras y otras personas que trabajan el área rural.
  - . Grupos representativos del resto de los habitantes y usuarios del ámbito: empresarios, comerciantes, profesores y académicos, funcionarios públicos y privados, grupos religiosos, grupos benéficos, autoridades civiles, militares y eclesiásticas, etcétera.
  - . Grupos representativos de aquellas personas que, sin residir en la zona alta, ejercen un grado de intervención directa o indirecta en el medio: representantes de grandes empresas, directores de programas nacionales con inversiones en proyectos, autoridades regionales o nacionales a cargo de las políticas públicas.
- Identificar a los técnicos y profesionales que formarán el equipo que asistirá a la mesa de concertación y guiar el proceso. Éstos requieren tener una formación multidisciplinaria, un sentido catalizador y participativo, capacidad de relacionarse con el campesino más humilde al mismo tiempo que con las autoridades del sector público y privado, sirviendo como nexo de la interacción entre los dos sistemas.
- Iniciar la interacción entre los participantes identificados como los más representativos de los diferentes grupos y el equipo técnico designado para asistir el proceso de gestión.

### **b. Identificación y confrontación de criterios de gestión para el desarrollo**

Los actores de la cuenca, habitantes, técnicos y usuarios, que pueden pertenecer o no al área de intervención, tienen una percepción propia de la situación y de lo que desean modificar. Los grupos participantes pueden aplicar los mismos o distintos criterios para evaluar esas situaciones. Dicha percepción, que responde a los intereses, las motivaciones y las necesidades de cada grupo, condiciona las relaciones entre los actores y su capacidad de concertación.

Para la labor de gestión resulta fundamental señalar cuáles son los criterios que cada grupo tiene para intervenir en el ámbito con el fin de obtener consenso sobre aquellos criterios que son comunes y sobre los que no lo son y tratar de conciliarlos.

Para desarrollar esta etapa del proceso se requiere cumplir algunos pasos previos que se describen a continuación:

- El Equipo Técnico debe apoyar a los representantes de los grupos de usuarios y habitantes que participan de la mesa de concertación en la identificación de los criterios con los cuales orientarán sus acciones.
- Los miembros participantes de la mesa de concertación y el Equipo Técnico deben interactuar con el fin de ajustar los criterios surgidos de la discusión. Para lograr este objetivo es menester confrontar los criterios de manera que puedan ser compatibilizados y jerarquizados.
- Los criterios podrán ser revisados y ampliados con el consenso de los miembros de la mesa antes de iniciar un nuevo debate y no durante su realización.

### **c. Identificación y confrontación de problemas**

Los problemas se seleccionan de acuerdo con los criterios y objetivos colectivos y particulares de los participantes. Estos problemas deben identificarse con precisión y conocer sus causas y efectos.

Los participantes de la mesa de concertación y el Equipo Técnico deben hacer una lista jerarquizada de problemas agrupados en distintas categorías. El apoyo técnico es fundamental en esta etapa para determinar la causa y el efecto de los problemas que se planteen, con el objeto de clasificarlos por orden de prioridad de acuerdo con diversas circunstancias.

A fin de cumplir con esta etapa, es preciso seguir los pasos siguientes:

1. Los participantes de la mesa de concertación exponen los problemas que presentan situaciones de conflicto, restricciones, incompatibilidades o deterioro de orden socioeconómico y físico-técnico para la gestión del desarrollo dentro del ámbito al que pertenecen. Estos problemas pueden reflejar una visión parcial o integral. Lo parcial representa la particular perspectiva de cada usuario o habitante que defiende sus intereses y ve en los problemas identificados, restricciones a su propia calidad de vida. Para evitar la parcialización, se requiere que el Equipo Técnico colabore en la cuantificación y dimensionamiento de los problemas, estableciendo claramente sus causas y efectos. Debe determinar si el problema es individual o colectivo.
2. En una etapa previa o paralela a la formación de una mesa de concertación, es necesario que el Equipo Técnico se acerque inicialmente a las personas que habitan, trabajan o usufructúan los recursos, para recoger directamente las expresiones de sus problemas. Es importante, para aproximarse a lo que sería una mesa de concertación, recoger las opiniones de los demás grupos representativos que viven en la zona: campesinos con mayores recursos, mineros, comerciantes, artesanos, profesores y autoridades para completar la información de base.
3. El Equipo Técnico debe, a su vez, aportar su propia lista de problemas, de acuerdo con la percepción que tiene del ámbito; además, debe contribuir a clarificar los problemas planteados por los habitantes y usuarios, apoyándose en el conocimiento adquirido de la región. Para esto puede utilizar clasificadores y descriptores de problemas adaptados a las zonas en estudio.

4. La interacción entre los participantes de la mesa de concertación y el Equipo Técnico debe permitir obtener una lista jerarquizada de problemas bajo diferentes agrupaciones. El aporte técnico es fundamental en esta etapa para determinar la causa y efecto de los problemas que se plantean, con el objeto de contribuir a priorizarlos bajo varias situaciones. Esta etapa puede ser conflictiva para el consenso por el enfrentamiento que puede surgir entre causantes y afectados. El aporte técnico a la percepción de los problemas debe contribuir a disminuir el tiempo de discusión y la tensión entre los participantes de la mesa de concertación para obtener una adecuada identificación del conjunto de los problemas. El Equipo puede aportar, basado en la experiencia de estudios ya realizados, una tipología de problemas agrupados por áreas temáticas. Es importante, además, describirlos detalladamente. Para continuar con el proceso y dar por terminada la etapa, es necesario saber si los participantes de la mesa de concertación han logrado un acuerdo, por lo menos en torno al listado de problemas identificados.
5. Una vez que la mesa de concertación dispone de una lista de problemas, se debe proceder a realizar dos tareas: jerarquizar los problemas, estableciendo la interrelación o dependencia entre cada uno de ellos; y, priorizar los problemas de acuerdo con la jerarquía establecida para la mesa de concertación. Para este ejercicio el Equipo Técnico debe apoyar a los miembros de la mesa. Entre las tareas principales que pueden hacer se encuentran las siguientes:
  - proponer criterios de jerarquización y priorización;
  - describir cada uno de los problemas en función de los criterios establecidos;
  - explicar el futuro de situaciones probables si no se solucionan los problemas;
  - precisar cuáles problemas son necesarios de solucionar por razones técnicas a corto, mediano o largo plazo;
  - precisar cuáles problemas afectan lo colectivo y cuáles lo particular, y ayudar a determinar los recursos que puedan demandar la solución de cada problema detectado.
6. Para facilitar y orientar la realización de estas tareas, y a fin de balancear los intereses particulares y colectivos, el Equipo debe apoyar a la mesa de concertación proponiendo métodos de priorización y contribuir a su aplicación. El Equipo Técnico debe igualmente apoyar a los miembros de la mesa a separar los problemas endógenos de los exógenos al ámbito. Debe también ayudar a clasificar los problemas según su carácter operativo (político, legal, económico, financiero, institucional, administrativo, social, cultural, etcétera). Asimismo, debe ayudar a determinar el tipo de información que se requiere sobre cada problema para poder jerarquizarlo y priorizarlo.
7. El proceso de priorización y jerarquización de problemas identificados debe ser dinámico. La priorización necesita basarse en los criterios establecidos por la mesa de concertación como base de discusión. Se deben comparar las listas de prioridades propuestas por los diferentes participantes y concentrar la atención solo en las diferencias existentes, si las hubiera. La lista que se obtiene como resultante de la confrontación tiene carácter preliminar, ya que requiere ser confrontada con las soluciones posibles, por lo que es preciso no dilatar demasiado el ejercicio, aun cuando existieran discrepancias en la priorización y jerarquización. Estas discrepancias se verán luego superadas cuando se precisen los recursos y modalidades de solución aplicables y posibles a cada problema. Lo que debe quedar claramente establecido es el origen de los problemas y la identificación de aquellos más relevantes para el conjunto.

### **d. Inferencia y planteamiento de objetivos**

Luego que los problemas hayan sido jerarquizados por los miembros de la mesa de transacciones, individual y colectivamente, se procede a establecer, en conjunto, los objetivos implícitos en la descripción de cada problema. Cada actor o grupo de actores da a conocer sus objetivos, intereses y aspiraciones. Igualmente, cada actor o grupo de actores -usuarios, funcionarios públicos y privados y otros- expresa sus objetivos, intereses y aspiraciones.

Con la inferencia de objetivos, a partir de la manifestación de problemas y de la expresión directa de objetivos, el Equipo Técnico procede a confeccionar una lista de estos mismos objetivos. Luego se priorizan y compatibilizan todos estos, estableciendo su orden jerárquico según su importancia, su orden de abordaje técnico y otros factores. Se confeccionan tantas listas como intereses de actores se hagan presentes y luego se determina cuáles objetivos son comunes, cuáles excluyentes y cuáles indiferentes con relación a los intereses y criterios de los grupos, así como de los recursos que se comprometerían al tratar de alcanzarlos.

### **e. Diagnóstico del ámbito**

En la evaluación se establece la diferencia entre lo que se desea lograr (modelo, marco teórico, situación deseada) y la situación real.

Un diagnóstico es un juicio que permite comprender a qué se deben las diferencias observadas entre la situación existente y la deseada. Por tanto, para hacer un diagnóstico se realiza previamente una evaluación y para ello se necesita un patrón de referencia, puesto que éste permite interpretar la situación existente. Los pasos a seguir son los siguientes:

1. El Equipo Técnico debe realizar, con la participación de los habitantes y usuarios, una verificación de las declaraciones efectuadas sobre los criterios, los problemas y los objetivos. Implica realizar viajes a la zona, consultar a personas en el lugar, revisar archivos y llevar a cabo otros procedimientos de evaluación.
2. El resultado de esta verificación debe permitir inventariar, evaluar y diagnosticar los recursos disponibles y la situación actual en general de la cuenca o microrregión en estudio. Debe, sobre todo, verificar y completar la lista de problemas y objetivos manifestados por los diferentes actores, así como evaluar los recursos físicos y humanos disponibles para alcanzar tales objetivos.
3. En forma simultánea al paso anterior, el diagnóstico del ámbito debe adelantarse a las siguientes etapas de la secuencia del análisis detectando las restricciones que, según los diferentes actores impiden alcanzar los objetivos o superar los problemas y soluciones que cada actor cree que son las más adecuadas para superar dichas restricciones.
4. El diagnóstico debe presentarse en un documento claramente redactado que indique quiénes participaron en su ejecución, fuentes de consulta y otros elementos que faciliten al lector seguir el procedimiento.

### **f. Identificación y priorización de restricciones**

Definido el patrón de referencia y hecha la evaluación, el diagnóstico debe servir para determinar cuáles son los obstáculos o las restricciones que impiden alcanzar los objetivos. Para facilitar el diagnóstico, las restricciones se deben agrupar o clasificar por áreas temáticas; por ejemplo:

- técnicas y físicas;
- políticas y legales;
- económicas y financieras;
- institucionales y administrativas;
- sociales y culturales; y,
- educacionales y científicas.

### **g. Selección y confrontación de alternativas de solución**

El Equipo Técnico presenta la lista de restricciones elaborada en la etapa anterior a la consideración de la mesa de concertación, a fin de que se analicen las alternativas de solución. Para esto se requiere cumplir los siguientes pasos:

1. Los participantes de la mesa de concertación proponen, desde su particular punto de vista, las alternativas de solución a las restricciones previamente identificadas y priorizadas.
2. El Equipo Técnico debe identificar y aportar igualmente aquellas alternativas de solución que escapen al conocimiento de los participantes de la mesa, sea por su carácter estrictamente técnico o porque son exógenos a su ámbito. Es recomendable que el Equipo Técnico disponga de una lista de alternativas de solución posibles clasificadas de acuerdo con su carácter. Para esto puede ordenarla por áreas temáticas. También es necesario que el Equipo cuente con la capacidad suficiente para explicar las consecuencias de cada propuesta de solución cuando se analizan en conjunto.
3. Presentadas las alternativas de solución propuestas por los participantes y el Equipo Técnico, se debe estudiar la interacción entre las mismas a fin de identificar aquellas que son complementarias, independientes o mutuamente excluyentes. El aporte técnico en este sentido es fundamental para dimensionar y caracterizar el tipo de solución adecuada a las necesidades y disponibilidad de recursos, que, a propósito, serán casi siempre escasos y restrictivos.
4. Las alternativas de solución propuestas requieren acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) o continuo (acciones permanentes o periódicas). Deberá también indicarse y clasificarse, según sean soluciones técnicas o directas o soluciones indirectas (políticas, legales, educacionales, organizacionales, etcétera) que faciliten la ejecución de las acciones directas. Esta etapa es tan conflictiva como la de identificación de problemas, por las posibles visiones discrepantes respecto de una

misma solución y su prioridad. El Equipo Técnico debe contribuir a minimizar la tensión y el tiempo de discusión entre los participantes de la mesa de concertación, realizando una identificación sustentada de soluciones alternativas posibles que lleven a consenso y acuerdos. Debe separar las soluciones que son de beneficio y costo individual, de las colectivas.

5. Como paso siguiente, se confrontan las soluciones propuestas por los participantes de la mesa de concertación con las alternativas propuestas por el Equipo Técnico. Se compatibilizan y se reciben los aportes mutuos, de modo de obtener una selección de alternativas de solución que se acepta por consenso en algunos casos y por transacción, acuerdo o negociación, en otros. La resultante de esta etapa del proceso será una lista preliminar de soluciones posibles y clasificadas. Se debe conocer a los responsables de ponerlas en práctica, los costos de cada solución, los responsables de financiarlas y la secuencia de aplicación. En caso de existir desacuerdos en algunos temas, no sería inconveniente aceptar la lista provisionalmente, en el entendido de que ésta será reestudiada en función de nuevos antecedentes aportados en evaluaciones más detalladas. Por esto no es estrictamente necesario contar con un consenso total para seguir con el proceso.

Las alternativas de solución resultante de esta etapa son puestas nuevamente a consideración de los participantes de la mesa de concertación y del Equipo Técnico con la finalidad de jerarquizarlas, priorizarlas y compatibilizarlas. Para realizar esta etapa del ciclo de concertación a nivel de percepción es necesario cumplir el siguiente paso.

### **h. Diseño de estrategias y programas**

En términos prácticos, el diseño de las estrategias y la formulación de los programas pertinentes constituyen la razón de ser de todas las etapas previas (identificación de los actores, criterios, problemas, objetivos, ámbitos, restricciones y soluciones) que sustentan la formulación de las estrategias. El establecimiento de la correlación entre su formulación y las etapas anteriores no sólo es necesario para que sirvan para lograr soluciones previamente definidas, sino también para incorporar en ellas los requisitos que hagan factible su ejecución.

Las estrategias no deberán diseñarse a partir de supuestos sino de situaciones reales y conocidas; y, finalmente, deben servir de puente entre las ideas y la acción y entre las soluciones indirectas y las directas, que implican ejecutar acciones y dar servicios que mejoren la calidad de vida del hombre en forma equitativa.