

CAPÍTULO 7

PLAN DE ACCIÓN DE LA CUENCA

Es preciso señalar, antes del desarrollo del presente capítulo, que un Plan Maestro de una Cuenca no necesariamente exige la realización de obras. En todo caso, ellas pueden ser complementarias a una condición prioritaria y determinante: el compromiso de los usuarios de la cuenca de realizar un manejo racional de los recursos naturales evitando su deterioro. Esto, en el caso del agua, solucionaría por sí sólo muchos problemas.

7.1 Tratamiento

La planificación del desarrollo de una cuenca incluye en primer lugar un inventario, evaluación y diagnóstico de la situación existente y del potencial susceptible de desarrollo, así como de la programación concertada explicada en el capítulo anterior. Para ello se deben identificar los recursos de la cuenca, principalmente los relacionados al agua y al suelo; las zonas de producción, y toda aquella información que coadyuve a la planificación.

El plan o planes de tratamiento deben tener como soporte un sistema de información confiable y homogéneo. La información es clave para dirigir los procesos de gestión hídrica que esencialmente se orientan a evitar conflictos entre usuarios (técnicos, físicos, legales, económicos u otros) y/o individuos, que afecten al medio ambiente.

Las acciones de manejo de cuencas y de manejo del agua forman parte de las acciones de gestión integral de la cuenca.

Las acciones técnicas propiamente dichas de manejo de cuencas están orientadas principalmente a:

- preservación;
- recuperación;
- control;
- protección; y,
- conservación.

Estas acciones comprenden los recursos naturales y el hombre que habita en una cuenca o depende de sus recursos.

Las acciones de manejo de cuencas, en la práctica, no deben ejecutarse en forma disociada de las de aprovechamiento de los recursos naturales. Se necesita conjugar el aprovechamiento con fines económicos y el manejo con fines ambientales, complementados con la eficiencia y equidad social, ambiental y económica.

Las acciones a desarrollar pueden ser las siguientes:

- acciones de ordenamiento y preservación;
- acciones de recuperación o rehabilitación;
- acciones de protección o mitigación; y,
- acciones de conservación.

7.2 Gestión

La gestión contempla muchos aspectos del proyecto de tratamiento de la cuenca como la planificación, la administración, la ejecución eficiente de las tareas, la supervisión y evaluación, los reajustes necesarios, la reprogramación y la ejecución reajustada. Estos aspectos conllevan determinadas tareas que es necesario incluir dentro de las acciones a ser planificadas.

Un plan de acción relacionado con la gestión tiene que contemplar las siguientes tareas:

- la consolidación de un equipo multidisciplinario que acompañe a los actores sociales;
- la organización de los actores sociales que los predisponga a una asunción del manejo de las cuencas;
- la formación y desarrollo de una Autoridad de Cuenca (si es que ésta no se hubiera establecido previamente por ley);
- la aprobación de una estrategia de extensión en el manejo de los recursos naturales;
- la elaboración de una estrategia para el tratamiento de las cuencas, teniendo en cuenta las subcuencas y microcuencas;
- la precisión de las grandes obras que se requieren en la cuenca con una perspectiva de su financiamiento;
- la definición, *grosso modo*, de un presupuesto de tratamiento de la cuenca y de un listado de propuestas del financiamiento posible; y,
- un diseño de administración de los recursos de la cuenca.

a. Consolidación de un equipo multidisciplinario que acompañe a los actores sociales

Si bien es cierto puede haberse cristalizado un proyecto para una primera etapa que permita que este equipo financie la realización del diagnóstico de la cuenca, la programación concertada y el plan de acción, es necesario que el mismo grupo, si ha probado su eficiencia, se consolide para la segunda etapa que supone la aplicación de una metodología de priorización y, sobre todo, la realización de diagnósticos detallados y la gestión del tratamiento de las subcuencas y microcuencas.

La función del equipo, en esta segunda etapa, consistirá en aplicar una metodología de priorización aprobada por los actores sociales que congestionan la cuenca y, contando con su acompañamiento, realizará, después de haber aplicado la metodología de priorización, una propuesta en este mismo sentido que será aprobada o reajustada por los actores sociales en su organismo de dirección respectivo.

Asimismo, realizará un plan de tratamiento de la gestión de las subcuencas y microcuencas y, finalmente, un diseño de estrategia de expansión y reajuste de las subcuencas, promoviendo una organización para la gestión de la cuenca. Una vez constituida ésta, el diseño estará sujeto a los pedidos y demandas que aquella realice. Para cumplir este papel deberá contar con el financiamiento que consigan los actores sociales. Esta organización será nombrada por la instancia a que hayan llegado los actores, como un comité de gestión, una coordinadora interinstitucional o directamente, como una Autoridad de Cuenca.

b. Organización de los actores sociales que los predisponga a una asunción del manejo de las cuencas

Pensar que los actores sociales se organizarán espontáneamente para el manejo de la cuenca es algo muy ideal. Para ello se precisa que alguna institución o instituciones que cuenten con el Equipo Técnico promuevan que los actores sociales se organicen y vayan tomando a su cargo la gestión y el manejo de la cuenca en forma ascendente hasta hacerlo totalmente.

Los conflictos alrededor de la delimitación del uso del agua y las tierras; la especialización de los actores en mineros, agricultores, ganaderos y empresas públicas o privadas; la formación de intereses y subculturas diferentes por cada actividad que supone la especialización, hacen difícil, en un primer momento, que los actores confluyan "por sí mismos" en una organización única, pese a que perciban su necesidad. A ella pueden llegar normalmente después de la ocurrencia de desastres, del deterioro marcado de sus recursos naturales y al verse en la imposibilidad de resolver la prevención y el mejoramiento de tales recursos con base sólo en sus organizaciones de carácter local.

Se requiere de todas maneras que alguna institución lo suficientemente sólida aparezca por encima de los actores con el afán de contemporizar los diversos intereses y generar las condiciones para un manejo planificado del espacio.

En relación a los actores de las cuencas, una de las primeras y más complejas tareas de las instituciones es lograr que los actores especializados (agricultores, ganaderos, mineros, organizaciones públicas y privadas) se organicen para la gestión y el manejo mancomunado de los recursos naturales.

Para formar una autoridad sólida de manejo de cuencas, es necesaria la constitución de organizaciones que representen a cada uno de los diversos actores, especialmente para programar actividades conjuntas que eleven dichas organizaciones locales a organizaciones de microcuencas, subcuencas y cuencas.

Así, por ejemplo, si se trata de promover las organizaciones comunales predominantes en las partes altas de las cuencas andinas en el centro y sur del país, es recomendable que se forme una coordinadora intercomunal por cada microcuenca y que se comience a ejecutar trabajos conjuntos de manejo de las microcuencas respectivas tales como la realización de un canal de riego, la aprobación y puesta en práctica de un plan de manejo del agua, la programación del uso de los reservorios intercomunales, y el control de ciertas cárcavas de gran tamaño a través de la presencia de varias comunidades. Al respecto cabe destacar la experiencia desarrollada por el CEDEP-Ayllu en la microcuenca de Pisac (Cusco). Por otro lado, cada coordinadora intercomunal por microcuenca deberá hacerse representar en su subcuenca respectiva para tomar decisiones en relación a este nuevo espacio más grande que el anterior y que requiere trabajos o coordinaciones conjuntas, hasta llegar al control de la cuenca en su conjunto. Lo mismo debe pasar con los mineros, sector público agrario, etcétera. Sólo así podemos garantizar una Autoridad de Cuenca suficientemente representativa que mueva a los actores en las tareas de tratamiento.

c. Formación y desarrollo de una Autoridad de Cuenca

La formación de una Autoridad de Cuenca puede darse por dos vías:

- por la vía legal (como lo propone el proyecto de Ley de Aguas, aún no aprobado);y,
- por decisión democrática de los usuarios de la cuenca.

Es este segundo caso al cual nos referimos, y que sería lo deseable.

Habiéndose creado las condiciones organizativas para los actores, urge juntarlos. El diagnóstico realizado anteriormente nos indicará las instituciones que se ubican en la cuenca y el papel que desempeñan en los recursos naturales, así como el comportamiento de dichos actores en el manejo del espacio.

Se considera necesario elaborar un plan de acción para crear esta Autoridad. Éste consistirá en lo siguiente:

- promoción de los actores sociales por cada subcuenca;
- formación de un comité de autogestión de la cuenca para dar los primeros pasos hacia la formación de la Autoridad de Cuenca;
- convocatoria de los actores sociales para la formación de la Autoridad de Cuenca;
- realización y aprobación de un estatuto;
- realización y aprobación del primer plan de trabajo de toda la cuenca; y,
- consolidación de la Autoridad.

Todas estas tareas deberán ser previstas en el plan de acción de toda la cuenca, señalando la secuencia de pasos a seguir y tiempos esperables.

d. Aprobación de una estrategia de extensión en el manejo de los recursos naturales

Es necesario que en el plan de acción se contemple la formación de un equipo de promotores por cada subcuenca, sean éstos del lugar o no, aunque se sabe que a quienes viven permanentemente en el lugar y se comunican en forma cotidiana con los actores les resulta más fácil convertirse en extensionistas y lograr un rediseño del paisaje de la cuenca, comprendiendo en éste hasta la forma como se han tratado los recursos naturales.

El plan, en relación a la extensión, deberá fijar el número de promotores por cada subcuenca y microcuenca de acuerdo con su tamaño y con la complejidad de su tratamiento, mantenimiento y buen manejo y no sólo con la construcción de las obras y al asesoramiento para realizar las tecnologías del manejo de cuencas. El plan de extensión para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales tiene diferencias con su conservación o mantenimiento. Aquí importa mucho, por ejemplo, que los plantones supervivan hasta que el árbol haya crecido significativamente; que las terrazas de absorción se cuiden para que no se derrumbe su muro o talud; que se use bien el agua del canal instalado, en forma dosificada y sin deteriorar los suelos o contaminar, etcétera.

e. Elaboración de una estrategia para el tratamiento de la cuencas, considerando las subcuencas y microcuencas

El plan de acción deberá concretar la manera como se iniciará el trabajo y como se proseguirá dentro de la cuenca, teniendo en cuenta los diversos espacios o subconjuntos que forman las cuencas.

Si se establece una priorización de las subcuencas, se decidirá a su vez si se avanzará una por una, de acuerdo con un calendario sucesivo, o se avanzará en todas las subcuencas otorgándole mayor énfasis a las priorizadas.

Un primer esquema de trabajo podría configurarse así: si se tuvieran 30 promotores, 4 subcuencas y un millón de dólares para tratar la cuenca los 30 se concentrarían en la subcuenca priorizada, usando el presupuesto que corresponde a los cinco primeros años. Sólo después, cuando se haya avanzado en el tratamiento de la subcuenca, se pasaría a la otra subcuenca calificada por la priorización.

El segundo esquema de trabajo podría ser así: los promotores trabajarían desde el inicio en todas las subcuencas, con los resultados de la priorización. Doce trabajarían en la subcuenca priorizada, diez en la segunda subcuenca, seis en la tercera y dos en la última. La elección de uno u otro esquema la harían los actores sociales en su organismo de dirección correspondiente (comisión inicial, comité de gestión, Autoridad de Cuenca, etcétera).

Habiendo programado actividades en las subcuencas, es importante precisar cómo se va a proceder en las diferentes microcuencas de las subcuencas priorizadas. Si se va a seguir la misma estrategia de arriba hacia abajo, cómo lograr que la población rural se interese en hacer faenas en las partes altas, teniendo en cuenta que son las menos estimadas por los campesinos, especialmente en el caso de la actividad agropecuaria en la cabecera de las cuencas.

En el caso de las actividades minera, pesquera, de electrificación, etcétera, se requerirá priorizar cuál de ellas está alcanzando un impacto ambiental más negativo y es más peligrosa para toda la cuenca y, de acuerdo con ello, elaborar una plan de acción según un calendario previamente establecido.

f. Definición de grandes obras requeridas y su financiamiento

Toda cuenca puede requerir, para su tratamiento, de grandes obras en transvases, lagunas artificiales, reforzamiento de las laderas, desviación de ríos, etcétera. Es difícil pensar que estas obras puedan ser financiadas con el presupuesto regular de la cuenca. El plan de acción deberá hacer un listado de las grandes obras que se requerirán, con una propuesta que suponga la realización de perfiles de proyectos, precisando las posibles fuentes de financiamiento, los años que se requerirán y el orden de prioridades para dichas obras. Una vez realizados los perfiles, y si cuentan con la inicial aceptación de las financieras, se elaboran proyectos sistematizados que aseguren el financiamiento de estas obras ya sea por el Estado, organismos multilaterales o la cooperación internacional.

g. Definición de un presupuesto de tratamiento de la cuenca

El plan deberá precisar la forma como se obtendrá el financiamiento regular del trabajo de la cuenca, estableciendo las diferentes fuentes, el calendario de recepción de los fondos y la manera como se los va a administrar.

Las probables fuentes de financiamiento serán:

Financiamiento permanente:

- un impuesto cobrado a la población económicamente activa de las principales ciudades de la parte baja de la cuenca;
- una contribución fija de las empresas que operan en la cuenca y explotan sus recursos naturales;
- una cuota en dinero, especie o trabajo de los actores sociales que conforman la Autoridad de Cuenca;
- el ingreso obtenido por el desarrollo de actividades de la Autoridad de Cuenca (concursos, cursos, actividades culturales, etcétera);
- la contribución de los municipios de las diferentes partes de la cuenca;
- el canon de agua de riego de la cuenca; y,
- una contribución fija del tesoro público.

Financiamiento eventual:

- Proyectos elaborados para financiar parte de los trabajos cotidianos de la cuenca, sea por el Estado (PRONAMACHCS, FONCODES, INADE) o por organismos internacionales.

Los fondos regulares del presupuesto tendrán los siguientes rubros:

- financiamiento de los gastos de logística de la Autoridad de Cuenca;
- reserva para el financiamiento de gastos de técnicos expertos en desastres con la colaboración de Defensa Civil;
- financiamiento del equipo multidisciplinario de la cuenca;
- financiamiento de las actividades regulares del plan de la cuenca;
- financiamiento para los gastos de promoción de la conciencia y organización de los actores de la cuenca (capacitación, convenciones, monitoreo y evaluación, comunicación).

El financiamiento más importante es el permanente, porque asegura la realización de las mínimas acciones del Plan, sin depender para tal fin y totalmente de los financiamientos eventuales.

h. Diseño de la administración de los recursos de la cuenca

La administración es una pieza fundamental para la adecuada distribución de los recursos de la cuenca. Se trata de racionalizar al máximo el gasto y lograr los mayores beneficios con un criterio de sostenibilidad en un tiempo prolongado. Los gastos son por lo general muy cuantiosos considerando el amplio espacio de una cuenca y el hecho de que la rentabilidad inmediata no es tan grande. Si pensamos en la sostenibilidad de los recursos, esta rentabilidad se eleva. Como quiera que las instituciones se concentran en las rentabilidades considerablemente inmediatas, se hace más necesario tener un criterio de sostenibilidad con austeridad en el gasto aunque de agilidad en el servicio.

En ese sentido, consideramos sustancial armar un sistema de comunicación (radio, teléfono, intercomunicadores, etcétera) entre las diferentes partes y divisiones de la cuenca para coordinar los trabajos que se realicen, avisar algunos hechos que puedan producir inminentes desastres y lograr conectar a los actores de la cuenca a fin de llegar a acuerdos rápidos y expeditivos.

Un sistema de comunicación requiere de los siguientes componentes:

- un programa de radio que vincule a los actores de la cuenca;
- un sistema computarizado moderno que permita a las autoridades de las subcuencas comunicarse con las de la cuenca;
- un sistema de comunicación directa mediante telefax o un medio alternativo.

Esta actividad requerirá un administrador, un especialista por cada cuenca, un contador, una secretaria y un comunicador-evaluador permanente, que puedan ser puestos rotativamente por las instituciones que trabajan en la cuenca y tengan representación en su Autoridad de Cuenca.