

Decimotercera Conferencia Internacional de Lagos Vivos

Gestión de los lagos, desafíos en un mundo cambiante.

Integración de Jalisco a la estrategia general para el rescate ambiental y sustentabilidad de la cuenca Lerma-Chapala.

Jorge Arturo Hidalgo Toledo
Investigador del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
Jhidalgo54@gmail.com

Antecedentes.

Para revertir el deterioro ambiental de la cuenca Lerma-Chapala, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) decidió constituir un Grupo Técnico de Trabajo para que con su apoyo se trabajara durante el 2009 una estrategia general para el rescate ambiental y sustentabilidad de la cuenca. El grupo está conformado con representantes del Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, el Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, las cinco delegaciones estatales de la Secretaría que están dentro de la cuenca, y personal técnico de oficinas centrales de la misma Semarnat. Asimismo, tiene la tarea de apoyar la coordinación de los programas y proyectos que se desarrollen en la región, así como dar seguimiento a los compromisos que se deriven al implementar la estrategia general.

La estrategia promueve que en la formulación de los planes, tanto el regional como los subregionales, se realicen con el enfoque de la gestión integrada de los recursos naturales para contar con una perspectiva ecosistémica durante la realización de la planeación y poder coordinar eficazmente la participación de todos los actores que están involucrados en el proceso, con el fin de maximizar los beneficios en un proceso constante de negociaciones entre ellos, como representantes de los diferentes grupos de interés que hay en la cuenca. De esta manera se puede construir una visión compartida para el desarrollo sustentable de la región, que lleve a acuerdos coordinados que aseguren y permitan dar continuidad a las acciones que se propongan para mitigar o revertir el daño ambiental de la cuenca.

La estrategia general se plantea para orientar la gestión integrada y sustentable de la cuenca y sus recursos naturales, a través de políticas y lineamientos que deberán ser consensuados mediante la participación de los diversos actores involucrados e interesados en la solución de la problemática ambiental de la cuenca, para fortalecer la gobernabilidad e impulsar los procesos del desarrollo sustentable, de conformidad con lo que establece el marco jurídico e institucional vigente y con las directrices marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes estatales de desarrollo de las cinco entidades federativas que comparten el territorio de la cuenca.

Objetivos.

Esta presentación tiene como objetivos dar a conocer la estrategia general que se formuló para el rescate ambiental y sustentabilidad de la cuenca Lerma-Chapala, y para invitar al estado de Jalisco a que se integre a la estrategia, a través de formular su programa de desarrollo de la subregión Zula-Chapala.

Estrategia general para el rescate ambiental y sustentabilidad de la cuenca Lerma-Chapala.

La estrategia que se formuló surgió por la necesidad de lograr una coordinación eficaz, primero, entre los diferentes órdenes de gobierno, ya que cada uno es responsable en su ámbito territorial de planificar y llevar a cabo sus programas de desarrollo, en donde no siempre hay coincidencias en las prioridades, además de la complicación que genera el desfase en el tiempo de cada administración gubernamental, y los presupuestos que cada uno de ellos puede comprometerse a aportar; segundo, entre las instituciones de los diferentes sectores, ya que cada una es responsable de ejecutar sus propios programas, y en general o en la práctica, no se ha tenido el suficiente cuidado de coordinar las acciones donde puede haber coincidencia en el logro de las metas para solucionar de manera integrada los problemas, ya que visto de forma sectorial, las prioridades pueden ser muy diferentes para un mismo problema que requiera la atención intersecretarial, y por lo tanto, la programación de los recursos queda a destiempo, situación que se agrava al pasar a los diferentes ámbitos territoriales de gobierno; tercero, con los actores que representan los intereses de la sociedad, y con quién hasta ahora la coordinación ha sido muy deficiente o incluso hasta nula en varios casos, la participación de la sociedad en la toma de decisiones es esencial para lograr implementar los programas y sus acciones, también se requiere el compromiso de ellos para poder alcanzar con éxito las metas propuestas; y por último, decidir por donde comenzar a actuar, para que la coordinación de todos se refleje de inmediato en los resultados, y así no dispersar los esfuerzos, desperdiciando recursos valiosos.

Sí bien se han realizado esfuerzos importantes para alcanzar una coordinación para darle solución a los problemas ambientales en la cuenca Lerma-Chapala, estos no han sido lo suficientemente efectivos, en parte porque el mismo marco jurídico e institucional del sector tiene sus limitantes, y eso nos ha llevado incluso a que varios de los problemas persistan e incluso se agraven. Además, hasta ahora no se ha tenido una visión de desarrollo integrada para darle solución a los problemas ambientales. Aunque la cuenca Lerma-Chapala la podemos considerar como una unidad de planeación y de gestión, hacia su interior, situándonos en las 19 subcuencas que la componen, cada una de ellas representa todo un reto, por contar con sus propias características que las hacen diferentes unas de otras.

Con un enfoque integrado, nos lleva a ver de manera simultánea todos los obstáculos que pueden estar frenando o inhibiendo el desarrollo de la región, y a la vez, de cada una de las subregiones de la cuenca. Si nos concentramos en analizar esos obstáculos, que en el estudio los definimos en nueve grandes grupos, desde el punto de vista como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, a través de los cinco ejes rectores de políticas públicas que debemos implementar para lograr los objetivos del plan y las metas de los diferentes programas sectoriales que están involucrados, al nivel de subcuencas, se requiere la participación de todos los intereses para negociar las prioridades y poder elegir por donde comenzar. Las decisiones no son simples, ya que una diversidad de criterios pueden estar envueltos, sin embargo, con la participación de los diferentes actores involucrados, defendiendo cada uno de ellos los intereses que representan de índole político, social, económico, ambiental, cultural, tecnológico, etcétera, a través de una búsqueda de consenso en las negociaciones, se podría decidir cuáles obstáculos o frenos son los más

importantes y urgentes que hay que atender, cuáles serían los urgentes y, por último, los importantes.



Por lo anterior, para alcanzar la visión que muestra el futuro que se desea para la cuenca Lerma-Chapala, debemos, a partir de ahora, comenzar a modificar todo aquello que nos lleva por un rumbo diferente. El primer paso que debe dar el gobierno es poner el ejemplo y mostrar voluntad de cambio. Por eso, conscientes de los obstáculos y retos a futuro con los que se enfrentará el desarrollo sustentable de la cuenca, se busca responder a la pregunta ¿Cómo vamos a llegar? Para ello, se definen para la región y las subregiones una estrategia general que parte de las políticas públicas rectoras del Plan Nacional de Desarrollo y que ligadas a los objetivos particulares conlleven a dirigir el quehacer de la administración pública federal y estatal en relación con sus recursos naturales en los próximos años.

Luego entonces, la estrategia general consiste en:

1. Preparar como parte del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Regional para el Desarrollo Sustentable de la cuenca Lerma-Chapala, ello implica que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por instrucciones del Ejecutivo Federal, coordine los trabajos y dé los lineamientos para su elaboración. Esto es importante, porque una vez concluido este ejercicio, se someterá a la aprobación del Ejecutivo Federal y, aceptado, el programa se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será obligatorio su cumplimiento para toda la Administración Pública Federal, con fundamento en la Ley de Planeación. Esto le da sustento y respaldo legal al Acuerdo de Coordinación, firmado en el 2004, para facilitar su instrumentación.
2. El programa se debe elaborar con el enfoque de la estrategia integrada tal y como se ordena en el Plan Nacional de Desarrollo, esto es, de manera simultánea se deberán proponer e implementar políticas públicas que correspondan y se alineen con los cinco ejes rectores que dirigen el esfuerzo del gobierno para alcanzar como premisa el

Desarrollo Humano Sustentable y derivadas de una visión compartida. Esta consideración es importante cumplirla, porque no hay que olvidar que el Plan Nacional de Desarrollo es el reglamento de la Ley de Planeación, y por lo tanto, su mandato es obligatorio.

Para la cuenca, siendo consistentes con los cinco ejes que rigen el actuar institucional y con la visión que se desea alcanzar en ella, se proponen las siguientes políticas que se buscarán hacer públicas a través del consenso con los representantes de los grupos de interés de la cuenca:

Estado de derecho y seguridad. Fortalecer el estado de derecho y la seguridad en la región reglamentando la cuenca con un enfoque integrado, y que se den las garantías para salvaguardar a la población y su patrimonio ante la ocurrencia de fenómenos naturales extremos, y riesgos derivados de las actividades productivas dentro de la misma.

Economía competitiva y generadora de empleos. Propiciar un desarrollo económico más competitivo y generador de empleos dentro de la cuenca requiere de impulsar una agricultura más competitiva y dinámica, una industria social y ambientalmente comprometida, así como mejorar los servicios urbanos y atractivos turísticos en las diecinueve subcuencas de la región.

Igualdad de oportunidades. Se deben ofrecer las mismas oportunidades a todas las comunidades de las subcuencas que han tenido un rezago importante en su desarrollo, que permitan el desarrollo comunitario y solidario, promoviendo su patrimonio cultural y ambiental, incorporándolos a los programas de desarrollo ecoturísticos y rurales.

Sustentabilidad ambiental. Sanear integralmente la cuenca para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y rescatar sus atractivos naturales para convertirlos en un lugar digno de visitarse.

Democracia efectiva. Crear comisiones de cuenca por subregión estatal, como el medio ideal para coordinar la participación democrática con los representantes de los diferentes grupos de interés en la cuenca, y que sea el espacio oficial donde se discuta, dialogue y negocien todos los intereses que permitan rescatar ambientalmente la cuenca y fomentar el desarrollo humano sustentable.

El mantener las cinco políticas públicas como ejes rectores para todas las acciones que habrá que implementar de forma simultánea es vital y condición necesaria y suficiente para lograr un desarrollo integrado y sustentable en la cuenca.

3. Coordinar la participación de todos los representantes de los grupos de interés en la toma de decisiones, es la parte central de la estrategia general. Se propone que ésta se dé dentro del seno del Consejo de Cuenca Lerma-Chapala a través del Grupo Especializado de Sustentabilidad (GES). Dentro de este grupo, se deberán formar equipos de trabajo con quienes se realicen los ejercicios de planificación para definir las acciones prioritarias que habrán de llevarse a cabo para la implementación de las políticas públicas propuestas. El grupo evaluará y dará seguimiento a las propuestas, los participantes deberán comprometerse al cumplimiento de los programas y el grupo realizará la gestión para que los programas se aprueben y se instrumenten.

Cada equipo de trabajo deberá de integrarse con representantes de los diferentes grupos interesados en cada uno de los cinco temas que habrá que analizar, en todos deberá haber representación mayoritaria de la sociedad organizada, instituciones académicas, organizaciones civiles, y asociaciones relacionadas con la conservación, protección, rehabilitación, uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales de la cuenca, invitados especiales del poder legislativo, y al menos se recomienda que por parte de los tres órdenes de gobierno participen delegados de los siguientes sectores:

Estado de derecho y seguridad. Titulares integrantes de los gabinetes de Política, Seguridad y Justicia, como son las dependencias de Gobierno, Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comunicación Política, la Consejería Jurídica y todas aquellas instituciones o entidades que puedan contribuir a programar la reglamentación de la cuenca y fortalecer la gobernabilidad y la seguridad de sus habitantes en materia de riesgos ambientales y respeto y cumplimiento al Estado de Derecho.

Economía competitiva y generadora de empleos. Titulares que forman el gabinete económico, como son los de Desarrollo Económico, Turismo, Desarrollo Agropecuario, Medio Ambiente y Recursos Naturales, las comisiones nacional y estatales del agua y federal de electricidad, y aquellas instituciones o entidades que deban integrarse para la elaboración del programa de desarrollo sustentable de la cuenca.

Igualdad de oportunidades. Titulares integrantes del gabinete de desarrollo humano y social, como pueden ser de Desarrollo Social, Educación, Salud, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comunicaciones, del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, y otras instituciones y entidades que colaboren en la formulación del programa de actividades para combatir el rezago social e integrar a estos sectores a un desarrollo productivo sustentable.

Sustentabilidad ambiental. Los titulares de las dependencias, instituciones y entidades que integran al sector ambiental y de recursos naturales para que entre todos propongan las acciones prioritarias para sanear integralmente a la cuenca.

Democracia efectiva. Las áreas responsables que contribuyan a fortalecer al Consejo de Cuenca y constituir nuevos órganos auxiliares del mismo para incrementar la participación social, alcanzar acuerdos en consenso y coordinar de forma más eficiente la participación de todos los actores en los procesos de gobernanza, gestión y planificación del programa de desarrollo de la cuenca.

4. Formular una visión que sea compartida por todos los actores que participen en la elaboración del programa de desarrollo de la cuenca.
Con los integrantes del Grupo Especializado de Sustentabilidad se deberá buscar el consenso de una visión que defina el estado que se desea alcanzar en el futuro y que oriente el actuar del gobierno y la sociedad, para que juntos y comprometidos, a partir de ahora, inicien los cambios que se requieren realizar para acercarse al estado deseado. De la visión que en el estudio se propone se derivan las políticas expuestas en el punto 2, que habrán de consensuarse como se ha mencionado.
5. Acordadas las políticas públicas que se deberán de implementar para la cuenca, habrá que analizar integralmente el estado actual en la misma para determinar los obstáculos que están frenando el desarrollo y que pueden impedir la aplicación de tales políticas, y así, poder definir los retos que se tendrán que vencer.
Mediante el uso de algunos indicadores ambientales, se identifican al menos nueve desafíos que habrá que librar para recuperar la sustentabilidad ambiental y permitir un desarrollo armónico en la región.
6. Los retos habrá que convertirlos en objetivos y, en las reuniones-talleres que se programen con el GES y los cinco equipos de trabajo, iniciar el proceso para definir las estrategias y acciones prioritarias que habrán de convenir.

Es importante que las acciones sean priorizadas tomando en cuenta los intereses que están representados por cada uno de los participantes en los equipos de trabajo, con base en esos, cada uno de ellos deberá dejar clara su postura de cuales acciones consideran como las más importantes y urgentes de atender para un primer lugar, dejar para el segundo lugar las consideradas como urgentes y por último las importantes. Las que no caigan dentro de estas categorías deberán dejarse para su atención en el mediano plazo. De esta forma se podrá construir un programa definiendo en el tiempo las acciones, responsables de su atención y recursos que habrá que comprometer para alcanzar los objetivos que lleven al logro del estado deseado.

7. Hasta aquí la estrategia contempla un ejercicio de planificación en el ámbito de la cuenca completa, eso llevará a formular un programa del orden federal, esfuerzo que no es del todo suficiente, es necesario para fortalecer las voluntades, trabajar también en los ámbitos estatales.

Por ello, la estrategia general contempla la creación de cinco Comisiones de Cuenca, órganos auxiliares del Consejo de Cuenca, para que dentro del ámbito estatal se realice un ejercicio similar de planificación participativa para elaborar programas subregionales de desarrollo. Estos comités deberán ser presididos por los mandatarios estatales, responsables legalmente de la planificación del desarrollo dentro de sus entidades federativas.

Las cinco comisiones que se proponen son:

Comisión de Cuenca Alto Lerma, incluye a las subcuencas de río Lerma 1 (Alzate), río La Gavia (Ramírez), río Lerma 2 (Tepuxtepec), y río Jaltepec (Tepetitlán).

Comisión de Cuenca Río Querétaro, integrada por la subcuenca del mismo nombre o también conocida por Ameche.

Comisión de Cuenca Medio Lerma-Guanajuato, contempla las subcuencas de río La Laja 1 (Ignacio Allende), río La Laja 2 (Pericos), río Lerma 4 (Salamanca), río Turbio (Adjuntas), río Lerma 5 (Corrales) y Laguna de Yuriria.

Comisión de Cuenca Medio Lerma-Michoacán, conformada por las subcuencas río Lerma 3 (Solís), Lago de Cuitzeo, Lago de Pátzcuaro, río Angulo (Melchor Ocampo), río Duero y río Lerma 6 (Yurécuaro).

Comisión de Cuenca Bajo Lerma-Jalisco, que abarca a las subcuencas del río Zula y río Lerma 7 (Chapala).

8. Al igual como se va a preparar el programa regional, que es de competencia del gobierno federal, los estados también deben de contemplar como parte de sus planes de desarrollo, programas subregionales para las subcuencas que están dentro de su territorio, de esa manera se establece un compromiso formal, ya que quienes aprueban los programas son los ejecutivos estatales, y al publicarse en las gacetas oficiales se convierten en obligatorios para toda la Administración Pública Estatal, por ser los respectivos reglamentos en la materia de sus leyes estatales de planeación. Como lo contemplan las leyes, estos deberán ser coordinados por los respectivos secretarios de programación y finanzas o los homólogos al Secretario de Hacienda y Crédito Público federal de las cinco entidades federativas.

Los programas subregionales, igual, deberán de mantener la estrategia integrada que señala el Plan Nacional de Desarrollo, se deben de mantener los cinco ejes rectores alineados con los ejes estatales, y a partir de ello, formular los mismos siguiendo lo

planteado en los puntos anteriores para la elaboración del programa regional, que será el documento rector o la directiva marco para toda la cuenca.

9. Tal y como se describe desde el punto tres hasta el seis, se deberán de realizar las actividades dentro de los senos de las comisiones de cuenca propuestas. En cada una de ellas se integrarán cinco equipos de trabajo que se abocarán a analizar el estado actual, proponer su estado deseado, diseñar sus políticas públicas, identificar sus retos, establecer sus objetivos, estrategias y metas, y finalmente las acciones que programen deberán de jerarquizarlas mediante el consenso, obviamente, manteniendo la alineación con el programa regional.
10. Por último, aprobados los respectivos programas, tanto el regional como los subregionales, se deberá firmar con cada entidad federativa un Convenio de Coordinación, Asunción de Compromisos y Cumplimiento Obligatorio, esto último por estar involucrada la concertación de acciones con los representantes de los diferentes grupos sociales interesados en las acciones comprometidas para el desarrollo de cada región, y se publicarán los mismos en el Diario Oficial de la Federación y en las correspondientes gacetas oficiales estatales.
11. Le corresponderá al Consejo de Cuenca y a las Comisiones de Cuenca en sus respectivos ámbitos evaluar y dar seguimiento a todas las acciones programadas, y realizar las gestiones necesarias para evitar el incumplimiento de las metas comprometidas.

Las estrategias y acciones establecidas en la propuesta tienen como fin el logro de los objetivos planteados. Sin embargo, llevar a cabo un programa como el que se propone requiere de un gran esfuerzo de coordinación, de la suma de buenas voluntades, de gestionar importantes recursos financieros y de paciencia y confianza, ya que los resultados se verán en el mediano plazo, sin dejar de considerar que las acciones deben de iniciarse ahora; no pueden esperar.

Lecciones aprendidas.

Si deseamos que esta estrategia se implemente, entonces habrá que insistir en que se realice la gestión para que las cinco entidades federativas de la cuenca se incorporen al proceso. Por lo pronto aprovecho este foro para hacer la invitación al estado de Jalisco que tome la iniciativa para que comience a formular su programa de desarrollo para la subregión Zula-Chapala. Es importante que se siga el proceso como aquí se expone, porque como lección aprendida, si no trabajamos dentro del marco jurídico e institucional, y con la voluntad política de unir esfuerzos, trabajando conjuntamente gobierno y sociedad para tener una gobernabilidad eficaz, la experiencia nos ha enseñado que los esfuerzos se desperdician, no se avanza como se ha querido y la sociedad no ve los resultados que se esperaban.

Recomendaciones.

Sugiero que la Fundación Cuenca Lerma Lago Chapala Santiago A.C., como parte de la sociedad organizada de Jalisco tome la iniciativa de realizar la gestión ante el gobierno estatal y federal, éste representado por el Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, para promover la integración de la Comisión de Cuenca Bajo Lerma-Jalisco. Una vez integrada la comisión, comenzar a trabajar en la formulación del programa, tal y como lo recomienda la estrategia general.