

De los señalamientos a las alianzas Experiencia de gestión interinstitucional en la cuenca del río Chinchiná

Andrés Felipe Betancourth López – Olga Yaneth Galindo Ruiz

Pactos por la cuenca del río Chinchiná
Calle 62 No. 24-76 Manizales, Colombia
+ 57 6 885 0000
coordinación@pactoscuenca.org

Como citar este documento:

Betancourth López, Andrés Felipe; Olga Yaneth Galindo Ruiz (2015) "De los señalamientos a las alianzas. Experiencia de gestión interinstitucional en la cuenca del río Chinchiná". En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 13 p.

Resumen

Durante los años 2010 y 2011, debido a la manifestación del fenómeno de La Niña en Colombia, múltiples afectaciones en vías, infraestructura de servicios, sistemas productivos, viviendas y pérdida de vidas humanas, generaron declaratorias de emergencia en las zonas de ladera de los Andes y en las zonas inundables de la región caribe colombiana. En el caso particular de la ciudad de Manizales, el incremento en cantidad, intensidad y duración de las lluvias en los años referidos ocasionó enormes pérdidas económicas, daños en infraestructura que obligaron la paralización de toda actividad en la ciudad, y pérdida de decenas de vidas, en lo que se recuerda como un período de desconcierto y fragilidad, que ocasionó múltiples señalamientos y conflictos con la institucionalidad y entre grupos de ciudadanos. Para la misma época, un grupo de actores interinstitucionales de los sectores público y privado y de la sociedad civil promovían un mecanismo de articulación para la inversión en activos y bienes públicos territoriales, orientados a la conservación ambiental, la provisión de bienes y servicios ambientales y la reducción de la vulnerabilidad del territorio y de grupos sociales determinados. El proceso "Pactos por la cuenca del río Chinchiná", que nació de dicha iniciativa, canalizó la energía del conflicto hacia un plan de trabajo intersectorial, de manera que la desesperanza de los años 2010 y 2011 se convirtió en un propósito colectivo para la gestión territorial, que se firmó en el año 2012. La suma de recursos públicos y privados para compra de predios con fines de conservación, para estabilización de laderas y para monitoreo hidroclimático se ha convertido en un modelo de gestión, con acompañamiento de la sociedad civil y con visión de largo plazo.

Introducción

La Cuenca del Río Chinchiná, en el eje cafetero colombiano, es un escenario propicio para reconocer y analizar las tensiones y conflictos alrededor del uso de los recursos naturales, la gestión territorial y la concepción y gestión del riesgo. Extendiéndose en cinco municipios, los 1.052 km² de la cuenca albergan la mitad de

la población del departamento de Caldas, a una densidad muy cercana a los 500 habitantes por kilómetro cuadrado. Fisiográficamente, la cuenca comprende altitudes entre los 800 y los 5.262 msnm, en una longitud de 49 kilómetros, lo que proporciona una dimensión de la particular topografía y las altas pendientes, sobre las cuales se han asentado sistemas productivos agrícolas y pecuarios, y ciudades intermedias como Manizales, capital del departamento de Caldas.

Así mismo, la cuenca contiene una importante proporción de los cultivos de café de mayor productividad del país, además de tener generación de energía hidroeléctrica y concentrar la actividad industrial departamental. En cuanto a lo social, si bien los municipios de la cuenca no son los más marginados del departamento, sus indicadores también revelan condiciones de pobreza en algunas zonas urbanas y rurales que dan muestra de altas inequidades y distribuciones espaciales y temporales de los ingresos, que mantienen en condición de vulnerabilidad a una importante proporción de la población. El mapa 1 muestra la ubicación de la cuenca.



Mapa 1. Ubicación y límites de la cuenca del río Chinchiná

Considerando que las condiciones económicas, sociales y ambientales de la cuenca en su conjunto no guardan adecuada relación con sus dotaciones en esas mismas dimensiones, surgió la necesidad de una propuesta que las integrara y posibilitara el camino hacia el desarrollo sostenible en el territorio, a través de un modelo de gestión intersectorial denominado “*Pactos por la cuenca del río Chinchiná*”. Quienes lo promovieron, consideraron que parte de la problemática de la cuenca era la discontinuidad en los procesos de planificación, la gestión institucional individual y la ausencia de políticas para generar modelos de gestión territorial colectiva.

Entonces, *Pactos* se convirtió en una iniciativa de gestión territorial desde un abordaje integral que contempla aspectos ambientales, económicos y sociales, para lograr la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y mejorar los medios de vida de los habitantes. Para ello, se desarrolló un modelo de gestión con actores públicos, privados y la sociedad civil, representados en 23 organizaciones que firmaron un Acuerdo Marco de Voluntades, comprometiéndose a actuar de manera

conjunta por el desarrollo territorial integral en la cuenca, a través de diversos convenios o alianzas específicas, dando sentido a la denominación de *Pactos*.

La integralidad de la concepción, la visión de largo plazo, la coalición de actores en que soporta su gestión, y la apuesta por la inversión en bienes públicos territoriales, hacen de *Pactos* una iniciativa de desarrollo territorial con evidente incidencia en el diseño y ejecución de políticas que contribuirán en la transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de la cuenca del río Chinchiná.

Desarrollo temático

Un factor clave del contexto fue la ocurrencia de eventos extremos en los años 2010 y 2011 asociados al Fenómeno de la Niña, que con el incremento del volumen e intensidad de las lluvias, sumado a la topografía del territorio, derivó en desastres como deslizamientos de tierras y desbordamiento de ríos. A finales de 2010, el desbordamiento de un afluente del río Chinchiná arrasó viviendas y plantas industriales, además de bloquear las vías que comunican con Bogotá. Un año después, un deslizamiento provocó la destrucción de la planta de tratamiento de agua potable de Manizales, dejando a la ciudad sin el servicio durante 19 días. Luego de esto, otro deslave provocó la muerte de 48 personas, y a inicios de 2012 otros deslizamientos averiaron el gasoducto y el oleoducto que abastecen el occidente colombiano, cruzando por el territorio de la cuenca Chinchiná. La ocurrencia de tales fenómenos fue sin duda un factor movilizador.

Por la misma época, la cuenca del río Chinchiná resultó priorizada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca (Pomca), en el marco de la recién sancionada Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, que empezaba a promover en el país un esquema de planificación a escala territorial, con el agua como eje articulador.

Estas situaciones contribuyeron a la movilización de actores sociales e institucionales, influyendo en la dinamización y orientación de la propuesta de *Pactos por la cuenca del río Chinchiná*, la cual se gestó por un grupo de profesionales de diversas disciplinas, pertenecientes a instituciones del sector ambiental, que se cuestionaban sobre la eficacia de las medidas aplicadas y sobre la efectividad de la inversión que por cuatro décadas se había dirigido a la reducción de los niveles de deterioro ambiental y a la mitigación de riesgos asociados al mismo. Los análisis iniciales indicaron que si bien las intervenciones eran rigurosas en su diseño, contaban con recursos de inversión considerables, y eran lideradas por personal idóneo, los efectos conseguidos eran menores a la expectativa y al esfuerzo institucional. De ahí surgió como hipótesis que el escaso logro se debía a la desarticulación de las acciones y el diseño unidisciplinar que no reconocía la relación entre factores ambientales, sociales y económicos, que tanto se integran en la expresión de los problemas como en la gestión de alternativas de resolución.

Metodología

Como se mencionó antes, *Pactos* surgió como respuesta a circunstancias del territorio, alrededor de las cuales fue posible convocar actores con conocimiento en gestión de cuencas, gestión territorial, y promoción de desarrollo. En esa medida no

es una experiencia única, pues se nutrió en su diseño de diversas experiencias que registran avances en otros territorios montañosos de Colombia y Latinoamérica. Los modelos de gestión en la provincia de Tungurahua y en la cuenca del Machángara, en Ecuador, el modelo de gestión en la cuenca del río Paraná, los Planes de Acción Integral (PAI) de las cuencas La Miel y Guarinó, en Colombia, fueron referentes revisados en la etapa de diseño del proceso. En cuanto al soporte conceptual, se mantuvo como referencia la base de publicaciones del proyecto “Dinámicas Territoriales Rurales” de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. A partir del reconocimiento de dichas experiencias, y con el aporte conceptual y metodológico de los profesionales de las instituciones promotoras de *Pactos*, se diseñó una ruta con el propósito obtener dos productos específicos: un Acuerdo Marco que recogiera voluntades de los actores del territorio, y un Plan de Acción que estableciera objetivos, mecanismos y metas en un horizonte de tiempo acordado por dichos actores. Este plan contempla tres ejes estratégicos, tres ejes de gestión y dos ejes transversales, que articulan las intervenciones institucionales y orientan la implementación de nueve programas en el territorio (Tabla 1).

Programas (P)		Ejes de Gestión – Intervención		
		Gestión del conocimiento	Acción colectiva	Gobernanza y políticas
Ejes Estratégicos	<i>Crecer</i>	P1. Conocimiento para la competitividad	P4. Producción viable y responsable	P7. Apoyo al ordenamiento de la producción
	<i>Incluir</i>	P2. Entendimiento de las inequidades	P5. Contribución a a movilidad social	P8. Tránsito de habitantes a ciudadanos
	<i>Conservar</i>	P3. Análisis de impactos y conflictos	P6. Conservación de ecosistemas para la provisión de servicios ambientales	P9. Herramientas para la conservación y el uso sostenible
Ejes transversales		Articulación institucional Comunicación y diálogo político		

Tabla 1. Matriz del Plan de Acción de Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná

Los actores que dieron origen a *Pactos* reconocieron la necesidad del abordaje multisectorial de la problemática territorial, en la medida que las expresiones de problemas sociales, económicos o ambientales de la cuenca no son circunstancias aisladas, sino íntimamente relacionadas y multicausales. En virtud de ello convocaron a organizaciones de diversos sectores para interpretar las dinámicas del territorio y formular estrategias con visión de integralidad, que permitieran articular a los gobiernos territoriales, las empresas de servicios públicos, los pobladores rurales de vocaciones agrícolas o no agrícolas, los industriales, las organizaciones sociales y otros actores relevantes del territorio.

Con estos actores se propiciaron diversos encuentros temáticos en el año 2011, los que permitieron la participación efectiva alrededor de la priorización de problemas y el diseño de estrategias de gestión, luego de lo cual se convocó a la suscripción de un Acuerdo Marco que estableció como mecanismos de gestión y seguimiento un Comité Directivo, compuesto por los representantes de todas las instituciones

firmantes del acuerdo, y un Comité Coordinador conformado por las instituciones promotoras de la iniciativa.

En cuanto a propósitos estratégicos del proceso, hubo consenso desde la fase de diseño respecto de la necesidad de promover cambios de uso del suelo y conservación de matrices naturales de paisaje, especialmente en la parte alta de la cuenca, a fin de reducir la sedimentación y restablecer la capacidad de la cuenca para regular sus caudales. Este propósito se atiende desde la perspectiva normativa hace más de dos décadas, sin embargo los logros son escasos, en la medida que la imposición legal no es suficiente para movilizar las decisiones de los pobladores rurales, que se orientan por el retorno en ingresos y acceso a bienes. En atención a esta situación, *Pactos* concibió una estrategia de vinculación entre pobladores rurales y urbanos a través de la compensación por servicios ambientales, proponiendo identificar y diseñar mecanismos que permitan a los pobladores rurales recibir incentivos para la reconversión de los usos del suelo, a la vez que recursos provenientes de las actividades productivas de la zona urbana se puedan dirigir a la aplicación de estrategias para garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales, la reducción de factores de riesgo (ambiental) y vulnerabilidad (social y económica), y la consolidación de bienes públicos territoriales.

Al momento de iniciar la implementación, era claro que la solidez institucional de quienes promovieron el acuerdo se basaba en la legitimidad y visibilidad de sus acciones continuadas en el territorio. Sin embargo, coincidían las instituciones promotoras en que la relación entre la inversión y el esfuerzo institucional y los logros y la sostenibilidad de los mismos, no había alcanzado el balance adecuado. Sin duda, las acciones institucionales se estaban ejecutando cabal y responsablemente, pero para conseguir las transformaciones requeridas era necesario enlazar dichas acciones y propiciar su trascendencia hacia el nivel de decisiones y acciones de política pública, sin que se entendiera esto como la responsabilidad exclusiva del sector público, sino como aquellas intervenciones que buscan el máximo del beneficio colectivo para los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones.

Para trazar una ruta de incidencia política en el territorio, el Comité Coordinador adoptó el modelo "*Multiple Stream*" (Corrientes múltiples) propuesto por John Kingdon en su libro "Agendas, alternatives and public policies" y en distintos artículos suyos publicados desde mediados de los 80. El modelo plantea que existen tres corrientes que pasan por el sistema político y determinan la adopción de alternativas específicas, dependiendo del ciclo de la política:

- *Problem Stream* o Corriente de los problemas, que consiste en los problemas que los diseñadores de políticas y ciudadanos quieren que sean abordados, y donde confluyen defensores de distintas definiciones del problema para su ubicación en la agenda pública. El fundamento de esta corriente es que una situación determinada tiene que ser identificada y formulada explícitamente como un problema (o varios) para que tengan asignación de recursos de parte de la política.
- *Politics Stream* o Corriente de las Políticas, abarca las ideas generadas por especialistas en comunidades, redes políticas e instituciones. Esta corriente tiene

que ver con la formulación de alternativas y propuestas, en las que pueden participar diversos actores, y que constituyen la base de acción desde lo sectorial.

- *Policy Stream* o Corriente de la Política reúne tres elementos: la opinión pública, las campañas de grupos de presión y los cambios administrativos y legislativos. Cada uno de ellos, o asociaciones entre ellos, logran posicionar un tema en la agenda pública, y canalizan los intereses de la sociedad hacia allí.

Cada corriente por sí misma es conceptualizada como separada de las otras, contando con su propia dinámica y sus propias reglas. En momentos críticos, las corrientes son unidas por emprendedores políticos en las llamadas “*policy windows*” o “*windows of opportunity*”. Kingdon las define como “*oportunidades para defensores de propuestas con el objetivo de seguir insistiendo en sus soluciones preferidas o llamar la atención sobre sus problemas específicos*”. Las ventanas se abren mediante problemas convincentes o eventos en la corriente política, que logran movilizar a la opinión pública, abren preguntas sobre la efectividad de la normatividad y las acciones institucionales, y demandan intervenciones estructurales que eviten la recurrencia o permanencia de los problemas. La situación vivida entre 2010 y 2011 en el territorio de la cuenca del río Chinchiná, en orden a las afectaciones derivadas del fenómeno climático y el deterioro ambiental, permitieron identificar una Ventana de Oportunidad, tal como lo propone el modelo de las corrientes múltiples, que se esquematiza en el gráfico 1.

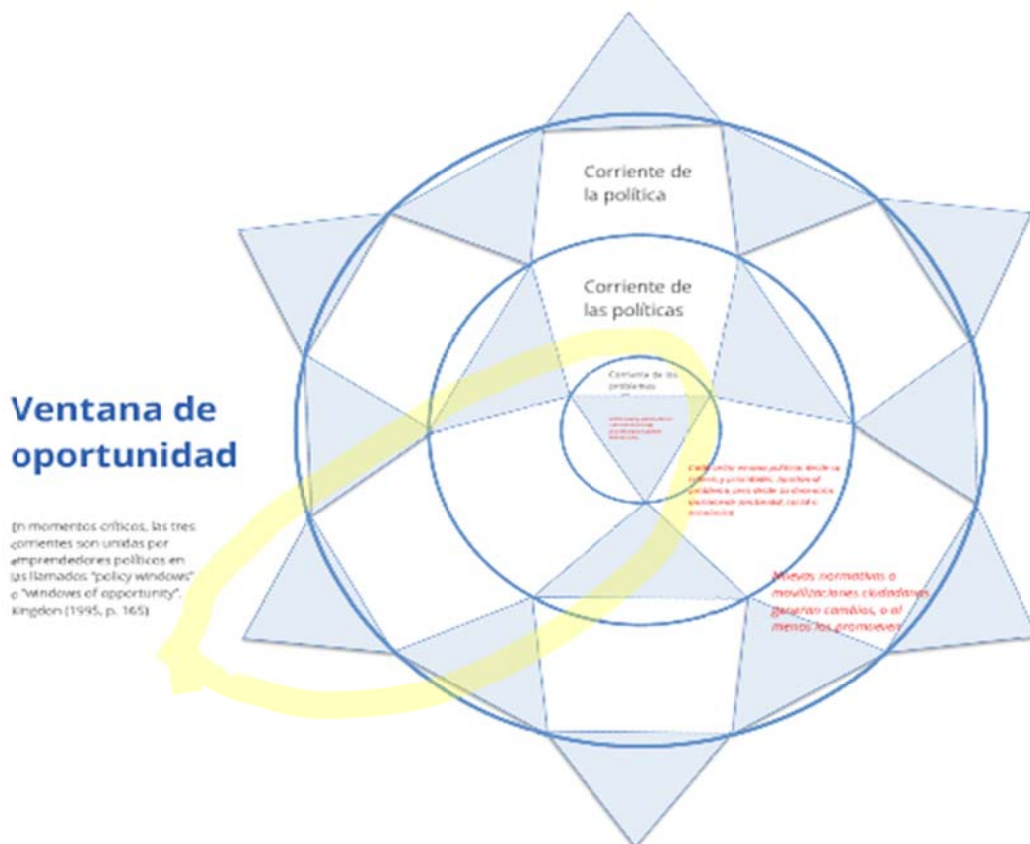


Gráfico 1. Esquema de las Corrientes Múltiples, tomado como modelo para Pactos

Sin duda, tanto la problemática como las voluntades institucionales alrededor de la gestión de la cuenca permitieron identificar ventanas de oportunidad para la gestión, que se compatibilizaron con el esquema de gestión y coordinación propuesto, y desde allí permitieron avanzar en la implementación del Plan de Acción del proceso, con permanente referencia a los aspectos claves del Desarrollo Territorial, descritos en los documentos del Proyecto “Dinámicas Territoriales Rurales” de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y que se desarrollan más adelante como logros del proceso.

Principales logros y hallazgos

Si bien a la fecha no se ha hecho una evaluación concreta de logro de resultados planteados por *Pactos*, si se puede hacer un análisis frente a los avances en el cumplimiento de los propósitos de la iniciativa. Según representantes de las instituciones aliadas, hay un buen avance hacia ciertos resultados, como por ejemplo, el trabajo de ordenamiento de la microcuenca de la Quebrada Manizales, la porción territorial que concentra uno de los más fuertes conflictos, en la medida que concentra la actividad industrial de la cuenca y en consecuencia los mayores impactos en términos de calidad del agua y del aire. También hay notables avances en la conservación de ecosistemas.

Pactos como modelo de gestión interinstitucional e intersectorial ha desencadenado un proceso de transformación institucional frente a la gestión integral del desarrollo en torno a la cuenca del río Chinchiná, especialmente en materia de la concreción de mecanismos de acción colectiva. Los diversos convenios que se han firmado, y que han significado inversiones superiores a los 10 millones de dólares en tres años, son la principal evidencia del progreso en cuanto a gestión colectiva en torno a un propósito común.

Otra transformación evidente en el territorio es la coordinación entre procesos de cooperación, especialmente de cooperación técnica internacional, que tradicionalmente llegaban al territorio a través de un actor particular y ejecutaban acciones sin mayor conexión con las prioridades del territorio. En la actualidad, la plataforma de *Pactos* es reconocida por actores internos y externos al territorio como un escenario de consulta, articulación y/o de engranaje, que permite optimizar la inversión de recursos, favorece el flujo de información y empodera a los actores locales de los procesos que la cooperación internacional facilita en la región. De hecho, tal articulación ha sido un factor favorable para que seis proyectos de cooperación internacional lleguen al territorio, además de un proyecto que aprobó una siguiente fase de cooperación hasta 2017. Así, una dimensión no prevista en la fase de diseño, y que existe en la actualidad, es la existencia de una Mesa de Coordinación Territorial de Cooperación, a cargo de *Pactos*, que a su vez es tomada como ejemplo y lidera la dimensión ambiental/territorial de la estrategia de cooperación internacional para el departamento de Caldas.

Las alianzas interinstitucionales también permitieron la ejecución del análisis de Estructura Ecológica Principal, un insumo fundamental y estratégico para los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, a escala de cuenca y de municipio, que los alcaldes tienen como mandato ejecutar, pero para lo cual no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y financieros que permitan

realizarlo con el rigor requerido. Adicionalmente, *Pactos* ha contribuido desde su programa “Análisis de impactos y conflictos” (P3) con varios análisis orientados a identificar los factores que más influyen en dos problemas ambientales sentidos por los actores de la cuenca: la erosión (aporte de sedimentos) y la pérdida de regulación de los caudales. Los insumos generados se han puesto a disposición de los actores para mejorar la toma de decisiones y el diseño de medidas remediales y preventivas que contribuyan a la disminución de los efectos del deterioro ambiental.

Recientemente, el proceso de *Pactos* fue escogido junto con otras seis experiencias de América Latina para documentar su proceso de gestión en el marco de una análisis de experiencias significativas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. En dicho análisis se recogen elementos comunes de gestión, a partir de los cinco aspectos que se consideran claves en el Desarrollo Territorial:

1. Enfoque multi-sectorial

En su fase de implementación *Pactos* dinamizó la conformación de mesas de diálogo y concertación multisectorial entre actores del gobierno nacional, los gobiernos territoriales (departamento y municipios), las empresas de servicios públicos, los industriales y las organizaciones no gubernamentales, para la definición de las líneas estratégicas y los programas prioritarios del proceso (Gráfico 2). Esta misma base de actores consolidó el colectivo de 23 instituciones que firmaron el Acuerdo Marco de gestión a diez años, cuyo objeto es “Integrar recursos técnicos, logísticos y financieros para el diseño y desarrollo de un modelo intersectorial de gestión del desarrollo sostenible, que fundamente un proceso de intervención planificado sobre la cuenca del río Chinchiná, con perspectiva de corto, mediano y largo plazo.”



Gráfico 2. Actores firmantes del Acuerdo Marco, por sector al que pertenecen

Así mismo, desde *Pactos* se ha prestado soporte a las mesas de diálogo y concertación del Pomca, que es el principal instrumento de planificación para el mediano plazo a escala territorial. Este proceso de diálogo se suma al acompañamiento metodológico y conceptual que *Pactos* le ha proporcionado al Consejo de Cuenca, la instancia de seguimiento que se conforma en aplicación de la normatividad colombiana y que debe cumplir roles de veeduría y asesoría a las autoridades ambientales y territoriales en aspectos relativos a la ordenación y manejo de la cuenca. En dicho Consejo tienen asiento los gobiernos territoriales, las organizaciones de campesinos, los gremios, las organizaciones comunales, los productores agropecuarios, las Universidades y establecimientos educativos, las empresas de servicios públicos, los industriales y las autoridades ambientales de la cuenca. Tal diversidad asegura que los procesos territoriales que se planifican en el Pomca y se dinamizan desde *Pactos* cuenten con una visión enriquecida por la interdisciplinariedad y la intersectorialidad.

2. Vínculos urbano-rurales

Dos hechos hacen evidente el interés del proceso y sus actores en fortalecer los vínculos urbano-rurales. El primero, es la implementación del Programa “Entendimiento de las inequidades” (P2), a través del cual, durante el primer año de intervención, se aplicó el Índice de Pobreza Multidimensional para reconocer la condición de las familias rurales y las variables que determinan su ubicación en las categorías del Índice, al tiempo que se realizó un análisis de distribución espacial de las familias en condición de pobreza extrema. Los productos de conocimiento se han usado como instrumentos de gestión, pero vale decir que han encontrado en la institucionalidad cierta renuencia en la medida que las intervenciones están definidas, en su mayoría, desde el nivel central de Gobierno, y se concentran en buena medida en transferencias y subsidios, que son asignados de acuerdo a criterios establecidos por la institucionalidad del nivel central.

Por otro lado, los productos han sido insumo para el diseño de esquemas de compensación por servicios ambientales que han empezado a implementarse y que ya cuentan con las primeras compensaciones de parte de una empresa local a familias rurales de la parte alta y media de la cuenca que mantienen áreas de conservación dentro de sus fincas.

El otro aspecto que ha sido favorable a las relaciones urbano-rurales ha sido el ejercicio de formulación participativa de una Política Pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para el municipio de Manizales, para la cual el equipo de la Secretaría Técnica de *Pactos* fue convocado por la Alcaldía de Manizales, en reconocimiento a la capacidad de convocatoria, la visión integral de la problemática territorial y la experiencia en conducción de procesos de formulación colectiva de visión territorial. El proceso de formulación de la política permitió la visibilización de las problemáticas y de los liderazgos del sector rural, desnudando situaciones que requieren ser abordadas estructuralmente, como los encadenamientos productivos, los mecanismos de comercialización, la conectividad vial, el fortalecimiento de los servicios educativos, entre otros aspectos relevantes.

La política pública contó con escenarios de discusión en los que participaban líderes rurales con actores institucionales públicos y privados de la zona urbana, buscando alternativas para la resolución de los problemas estructurales, sobre el reconocimiento que la problemática rural afecta las dimensiones ambiental, social y económica de la ciudad de Manizales, que es el centro económico y el núcleo urbano principal en el territorio de la cuenca.

La política fue finalmente sancionada por el Alcalde de Manizales bajo el Decreto 231 del 27 de abril de 2015, y constituye sin duda uno de los más importantes logros de *Pactos* en el eje estratégico de Inclusión Social.

3. Participación efectiva y empoderamiento de actores colectivos territoriales

En el transcurso de la implementación de la iniciativa de *Pactos*, los actores reconocen un buen avance en la participación y empoderamiento de las instituciones, las organizaciones y sus líderes. La mayoría de los aliados demuestran un alto grado de compromiso con el proceso, especialmente las instituciones gestoras de la iniciativa, que tienen competencias en la gestión social y ambiental y que hacen parte del comité coordinador. Las demás instituciones firmantes del Acuerdo Marco tienen una participación variable, dependiendo del tipo de actividades que se realicen, de su incidencia en la gestión y del grado de beneficio para su sector.

Por otra lado se reconoce que la etapa actual de implementación aún tiene la necesidad de vincular a actores estratégicos que no son firmantes del Acuerdo Marco, como son el sector académico y el sector cafetero (productores). También se plantea la necesidad de tener mayor dinamismo en la participación de los gobiernos municipales distintos al de Manizales.

Otro aspecto referido por los actores en los distintos momentos de diálogo es que el Acuerdo Marco, como elemento constitutivo de la iniciativa, tiene solo alcance institucional, y no da cabida a los pobladores de manera directa. Este es un aspecto que debe ser revisado por los Comités Directivo y Coordinador, pues aunque es lógico que hasta ahora *Pactos* ha consolidado la participación a nivel institucional, no debe dejar de advertirse la oportunidad para establecer mecanismos que favorezcan la interacción con la comunidad. En este sentido está formulado el Programa 8 “Tránsito de habitantes a ciudadanos”, que promueve la formación ciudadana y la apropiación de instancias y mecanismos de participación para que los pobladores de la cuenca dejen de tener una postura pasiva frente a la gestión de su territorio y en lugar de ello busquen un pleno ejercicio de derechos y deberes, en el marco de la corresponsabilidad.

4. Visión colectiva de futuro

Los avances en términos de la construcción y apropiación de una visión colectiva de futuro se han materializado en la formulación de la prospectiva y los programas estratégicos del Pomca, alrededor de los cuales confluyen las autoridades ambientales, los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones sociales de la cuenca. El carácter estratégico de la incidencia en el Pomca, está en el hecho que

este instrumento de planificación es de una jerarquía superior a los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio, los cuales a su vez determinan el marco de la planificación de al menos tres períodos de los gobiernos locales. Es decir, incidiendo en la formulación de la prospectiva del Pomca, la visión de los actores de *Pactos* no solo recoge los intereses del colectivo del territorio, sino que además plantea determinantes para la planificación que superan los límites espaciales de los municipios y los límites temporales de los gobiernos.

Ahora, si bien la formulación estratégica de *Pactos* recoge una visión compartida de futuro, queda todavía un camino por recorrer en términos de la apropiación del Plan de Acción por parte de las instituciones para tomarlo como referente de sus planes institucionales. El análisis realizado a la fecha revela que la forma de apropiación del Plan de Acción en el diseño de acciones de todos los aliados es variable: para algunos es el marco principal (diseñan y adecúan sus acciones de acuerdo al Plan); otros aliados tratan el Plan de Acción con mayor oportunismo (analizar lo que hacen otros para definir su acción complementaria); y hay un tercer grupo que no lo considera como un marco orientador (reportan cómo sus acciones se alinean con el Plan de Acción, pero planifican y ejecutan estas acciones sin considerarlo).

5. Inversión en activos del territorio, no solo en las personas

Teniendo en cuenta el programa de Conservación de ecosistemas para la provisión de servicios ambientales (P6), una de las primeras acciones estratégicas de *Pactos* devela un buen avance en implementación, toda vez que las metas en este sentido para los primeros años se cumplieron. De un área estimada de 3.000 hectáreas para adquisiciones en cinco años, al momento de la evaluación del presente estudio de caso se suman 1.800 hectáreas liberadas de actividades productivas a conservación, dentro o en proximidad a zonas de páramo. Gracias a estos logros, los actores mencionan que existe una mayor cohesión entre instituciones que ha resultado en acción conjunta, mayor presupuesto de inversión y resultados concretos, no resultantes de acuerdos coyunturales, sino definidos en torno a un propósito colectivo.

De acuerdo con las instituciones involucradas, se considera que en el Programa 6 (Conservación de Ecosistemas) se reconocen los resultados concretos, aunque aún es temprano para valorar los impactos en términos de lo biofísico. También hace falta avanzar en la promoción y apropiación por la comunidad respecto del carácter público que adquieren las áreas adquiridas y los bienes y servicios que se derivan de ellas.

Finalmente, es justo reconocer que en la cuenca Chinchiná desde hace décadas se hace inversión en activos del territorio, pero *Pactos* ha recogido y agregado valor al dotar cada intervención de una identidad territorial, que contribuye a que en el futuro se optimice la inversión y se genere mayor impacto.

Conclusiones

Es indudable que en la cuenca del río Chinchiná se ha constituido lo que en los documentos del Programa de Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp se llama

una “*Coalición social transformadora*”. No solo la coexistencia de los actores en un mismo espacio geográfico, sino ante todo el reconocimiento de la corresponsabilidad en el estado actual de ese espacio y en las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, favorecen la conformación de esta plataforma de acción colectiva, en la que los involucrados están dispuestos a disponer sus dotaciones institucionales y personales a favor de la consecución de un propósito común, en un verdadero esquema de Coalición.

Así mismo, tanto la identidad biofísica, como la histórica y cultural de los cinco municipios de la cuenca le dan una configuración de territorio, pero a la vez la coalición de actores, la identificación de un propósito común y la visión de largo plazo, otorgan una nueva dimensión de gestión y fortalecen el carácter de lo territorial, claramente diferenciado de las dinámicas de gestión, de ocupación y de uso de los recursos que se dan en cuencas vecinas y en municipios de la misma ecorregión cafetera colombiana. El entendimiento de este espacio común como territorio, más allá del espacio físico descrito por los límites geográficos, propicia un sentido de apropiación que determina una identidad, con la que los más de 500 mil habitantes de la cuenca se van compenetrando y comprometiendo en torno a los propósitos de conservación, inclusión y crecimiento.

Finalmente, los propósitos superiores de *Pactos*, del Acuerdo Marco que materializa la coalición de actores y del Plan de Acción que pone las estrategias en concreto, se alcanzarán y serán sostenibles en la medida que se alcance el postulado del programa 8: “Tránsito de habitantes a ciudadanos”. En este, se reconoce que a las 525 mil personas que habitan la cuenca les asisten los mismos derechos en cuanto al goce de los recursos naturales, de los servicios ambientales provistos por los ecosistemas, a la cobertura y atención institucional y a las condiciones de seguridad y convivencia que deben propiciar la aplicación de los marcos legales y políticos. Pero también se reconoce que el goce efectivo de esos derechos en condiciones de equidad solo se alcanza si se asume integralmente la equivalencia en cuanto a deberes y responsabilidad de todos los actores y sectores en la manera como se gestionan los recursos, como se ocupa el territorio, como se participa en los espacios democráticos, como se tributa al Estado y como se hace seguimiento a la gestión pública y privada, que más que veeduría, requiere acompañamiento y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad.

Pactos como proceso se empezó a concebir como un mecanismo de gestión interinstitucional favorable a la inversión ambiental y a la efectividad en las medidas ejecutadas por las instituciones. El desarrollo del modelo, el compromiso de los actores y el enfoque de Desarrollo Territorial con el que se enriqueció la iniciativa en su fase de diseño, han permitido que *Pactos* se convierta en una plataforma de integración, en un agente movilizador de la inversión en bienes públicos, en un articulador de la acción institucional local, nacional e internacional, y en un proceso de Gobernanza en el que la institucionalidad y la sociedad se encuentran para darle sentido y agregarle valor a lo que el marco democrático sustenta en aplicación de las políticas nacionales y territoriales favorables a la conservación de los recursos naturales, la inclusión social y el crecimiento económico en el territorio.

Referencias bibliográficas

Arévalo, D.P. (2014). Estrategia de Comunicación y Diálogo Político. Desarrollo de un proceso de comunicación y diálogo político con los actores claves de la cuenca del río Chinchiná orientado a consolidar una plataforma intersectorial para la gestión articulada en el territorio. Documento técnico. Versión 1.

Berdegú, J.A., & Schejtman, A. (2004). Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales (1), 53.

Berdegú, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. MunkRavnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. 2012. "Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina". Documento de Trabajo No 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Betancourth, A.F., Soto, A.L., Vargas, J., & Bedoya, J.G. (2012). Plan de acción 2013 - 2017. Proyecto Recuperación y Conservación de la Cuenca del río Chinchiná, Manizales.

Betancourth, A.F. (2014). Informe de gestión 2013. Pactos por la cuenca del río Chinchiná, Caldas, Manizales.

CEPAL (2014). Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL (Lima, 5 a 9 de mayo de 2014). Santiago de Chile. 340 pp.

Coello, P.C. (2013). Capitalización experiencia Pactos por la cuenca del río Chinchiná. Programa de manejo forestal sostenible en la región andina. IICA. Quito.

Hofstede, R. (2014). Análisis estratégico del proceso "Pactos por la cuenca del río Chinchina". Manizales.

Kingdon, J.W. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Little, Brown & Co. Boston. 240 pp.

Narváez, G.E. (2013). Interpretación jurídica ambiental de la cuenca del río Tunjuelo. En: Mora, A.I.; Montes, A.K.; Umaña, A.; Narváez, G.E.; Ávila, G.; Herrón, J. Apropiación de territorio a través de la gestión del ordenamiento hídrico. UniMinuto. 185 p. Bogotá.

Wilches-Chaux, G. (2013) El conceptuario de la sostenibilidad. Reflexión sobre los compromisos éticos y políticos que debería generar la utilización de ciertos conceptos en el discurso del desarrollo sostenible. Documento presentado en la reunión del Comité Consultivo de Expertos del "Programa para el Desarrollo de Capacidades para el Mejoramiento de Política Pública y Procesos de Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional y Territorial en América Latina". Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD (Bogotá, Mayo 2 y 3 de 2013).