

EL MANEJO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RIO CEIBAS UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN TERRITORIAL



SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

CONSULTORA: ANA MARÍA ECHEVERRI P.

PROYECTO DE ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LA CUENCA
HIDROGRÁFICA DEL RIO LAS CEIBAS
FAO COLOMBIA

2013

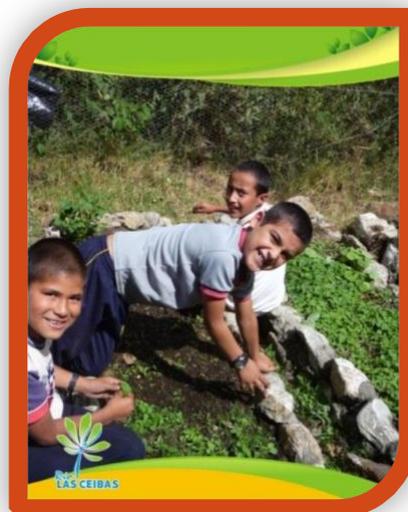


DEPARTAMENTO DEL HUILA
MUNICIPIO DE NEIVA



RESUMEN

El proyecto de ordenamiento y manejo de la Cuenca del Rio las Ceibas, coordinado por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, la Gobernación del Huila, la Alcaldía de Neiva y las Empresas Públicas de Neiva, y ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, representa una importante experiencia de aprendizaje sobre manejo y gestión de un territorio; la que ha llevado, además y sin proponérselo, a la práctica un modelo territorial de desarrollo rural.



La historia del proceso de este proyecto, que lleva seis años de avance y que cuenta con una visión a 20 años, permite dar cuenta de una serie de aprendizajes vitales al momento de pensar en los territorios rurales, las dinámicas que los atraviesan, sus realidades históricas, sus problemáticas y, especialmente, el futuro que les aguarda.

Fueron muchos los factores que determinaron la estructura de un proyecto sólido que, no sólo cumple con las expectativas centradas en él, sino que ha permitido ver de una manera diferente la forma en que se intervienen los territorios y como la gestión territorial es una herramienta central para pensar las políticas públicas del país. Vale mencionar la coordinación interinstitucional respaldada por una figura de cofinanciación, la integración de la comunidad en los procesos de planeación, gestión y evaluación, la estrategia de manejo integral de cuencas hidrográficas y la metodología de equipos de trabajo local de la FAO, entre muchos otros elementos que han permitido ver importantes resultados de desarrollo en tan poco tiempo.



Los resultados sociales, ambientales, culturales y económicos abarcan aspectos claves como la recuperación del suelo, la prevención de riesgos ambientales, la producción sostenible, la reducción de inundaciones y desabastecimiento urbano de agua, entre muchos otros. No ha sido un proceso exento de complicaciones y enfrenta aún muchos retos para garantizar su sostenibilidad, sin embargo a través de este proceso se han podido rescatar importantes aspectos de gestión para el desarrollo rural y ambiental.

Desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, se ha realizado el presente proceso de sistematización con el principal objetivo de dar a conocer el proceso, sus principales lecciones y puntos críticos, y el modelo que propone como ejemplo, tanto en manejo de cuencas hidrográficas como en temas de desarrollo rural territorial.



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	4
LA HISTORIA DE UN PROCESO	4
EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL	8
EL MARCO METODOLÓGICO DE LA SISTEMATIZACIÓN	12
UNA PROPUESTA DE GESTIÓN TERRITORIAL	16
LAS CEIBAS, UN TERRITORIO	18
CARACTERÍSTICAS DE LA REGIÓN	18
EL MARCO LEGAL	23
RECONSTRUCCIÓN DE UN PROCESO	29
FORMULACIÓN Y DISEÑO	29
PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN	34
MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL, LA PROPUESTA CEIBAS	39
DELIMITACIÓN TERRITORIAL	40
PACTOS TERRITORIALES	48
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	51
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	55
UNA EXPERIENCIA IRREPETIBLE Y REPLICABLE. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	59
LECCIONES APRENDIDAS	60
EMPODERAMIENTO COMUNITARIO	60
POLÍTICA.....	64
TÉCNICA CON CARÁCTER SOCIAL	66
EL CAMINO A SEGUIR	67
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	68

ANEXO: CLASIFICACIÓN ANALÍTICA DOCUMENTOS DEL PROYECTO 70**INTRODUCCIÓN**

Para Neiva, en el departamento del Huila, el Río las Ceibas es sinónimo de vida. Es la única fuente de agua potable que llega a la ciudad, con casi 400 mil habitantes, y es territorio de sustento para las cerca de 600 mil familias campesinas que habitan su cuenca. El valor ecológico, ambiental, productivo y social de la cuenca es innegable, así como lo son las crisis ambientales que ha sufrido a lo largo del tiempo. Las problemáticas comunes de los territorios rurales, altos niveles de pobreza, marginalidad y baja productividad, han tenido su reflejo en prácticas inadecuadas no sostenibles de explotación de los recursos ambientales, generando un alto grado de deforestación y desprotección del suelo. El crecimiento desordenado de la ciudad, la mala disposición de recursos sólidos y los altos índices de contaminación, inciden en la calidad del agua y la pérdida de biodiversidad, lo que sumado a los diferentes fenómenos climáticos y el poder erosivo de las precipitaciones anuales, la convirtieron en una bomba de tiempo.

El reconocimiento de estas problemáticas no es nuevo. Son muchas las intervenciones, desde variados enfoques, que se han hecho en la cuenca desde hace más de tres décadas. Sin embargo, no se habían evidenciado cambios sustantivos en las consecuencias de estas problemáticas. La historia de deslizamientos en la zona rural y desabastecimiento de agua en la ciudad es larga, al igual que la premura por encontrar una solución definitiva.



LA HISTORIA DE UN PROCESO

En el año 2000, la Contraloría Departamental del Huila, con apoyo de instituciones públicas y privadas, se aproximó a esta problemática desde una perspectiva integral, publicando el informe *SOS Rio Las Ceibas*, un compilado sobre la realidad de la cuenca, de las intervenciones públicas, tanto en estrategias como en presupuestos, sus principales problemáticas e indicadores ambientales, los marcos normativos en relación a la recuperación y manejo de cuencas, para finalizar con un capítulo de recomendaciones institucionales sobre la responsabilidad y competencias hacia la subcuenca del Rio. Este informe fue una alerta importante para la gestión pública sobre la urgencia de buscar el camino para mejorar las condiciones ambientales del territorio.

De la mano de este informe y con la necesidad explícita de evitar mayores consecuencias producto del deterioro de la cuenca, se plantea en 2004 una estrategia política, liderada por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, en asocio con la Gobernación del Huila, la Alcaldía de Neiva y las Empresas Públicas de Neiva, para convocar a los diferentes actores, con algún tipo de injerencia en el territorio, a la búsqueda común de alternativas de solución. En esta estrategia se priorizaron criterios técnicos fundamentales para atender los problemas más estructurales, en materia ambiental.

La voluntad política que supuso esta estrategia fue uno de los primeros grandes pasos que se dieron en relación al manejo de la cuenca, y que, adicionalmente, marcaron el enfoque con el cual se han logrado mejorar notablemente las principales problemáticas del territorio. Involucrar, desde el proceso de planeación estratégica, a todos los actores territoriales fue uno de sus principales aciertos. Sin saberlo, se estableció un marco sólido de contención para la crisis que vivió la cuenca y la ciudad a finales de ese mismo año.



En diciembre de 2004, se presenta una enorme emergencia social y ambiental en la cuenca del Río Las Ceibas. Una gran avalancha con más de 300 deslizamientos, la inundación de la zona rural y de algunos barrios de la ciudad de Neiva y el desabastecimiento del acueducto por cerca de 15 días. La bomba de tiempo finalmente había estallado. La contingencia generó, además de la movilización de los diferentes sistemas de atención a emergencias, el empuje que hacía falta para buscar la solución integral, sostenible y definitiva para el territorio.

Es en este contexto, y luego de un proceso participativo, técnico y social, de casi dos años, que se promulga el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Las Ceibas –POMCH- en el 2007, con una visión a 20 años y con un plan operativo integral, que partió de una figura innovadora en el manejo de cuencas y, más aún, en la gestión territorial, un fondo cofinanciado interinstitucional que garantizara los recursos para la aplicación del POMCH en su totalidad. Se buscó que un organismo internacional, de carácter neutral y con experiencia en el manejo de cuencas y el trabajo local, fuera el ejecutor, dándole al proyecto una gran solidez, especialmente en términos de confianza y gobernanza, dada la larga historia fallida de intervenciones en la cuenca.

Los resultados de este proceso saltan a la vista. Desde la avalancha del 2004, no se han vuelto a presentar grandes emergencias ambientales en el territorio¹, pese a la presencia y acción de fuertes fenómenos climáticos como la niña en el periodo 2010- 2011 (y parte del 2012) y el fuerte verano de mayo a octubre de 2012, producto del fenómeno del niño. La regulación del caudal del agua, la recuperación y restauración de coberturas, el establecimiento y fortalecimiento de una zona de reserva forestal protectora, la recuperación de áreas afectadas por procesos erosivos a partir de técnicas de bioingeniería, sistemas agroforestales con prácticas

¹ En diciembre de 2012, cerca de 20 casas ubicadas en el barrio José Eustasio Rivera se vieron afectadas por la crecida del Río las Ceibas, producto de dos eventos hidrometeorológicos. Siendo el único episodio notable desde que se empezó a implementar el POMCH.

de producción sostenible, el establecimiento de un sistema de monitoreo integral a través de una red automatizada –RIMAC-, la creación de institucionalidad territorial, como el consejo de cuenca, con participación comunitaria y el fortalecimiento comunitario e institucional, son tan solo algunos de los grandes cambios que se han dado en estos seis años de operación del proyecto.

El enfoque de manejo integral de cuencas hidrográficas, asumido desde el comienzo del proyecto como marco estructurante, tuvo importantes referentes en la legislación nacional. El decreto 1729 de 2002 por el que se reglamentan las cuencas hidrográficas, el mandato de los planes de ordenamiento territorial departamentales y las experiencias piloto que estaba adelantando sobre el tema, en su momento, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia –IDEAM-, son algunos de los más importantes.

La promoción de una metodología participativa para la reducción de riesgos ambientales, el manejo del recurso hídrico y los servicios ambientales, y el trabajo que se venía adelantando desde la estrategia de priorización de cuencas hidrográficas de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, permitió dar a este enfoque una prioridad central en la agenda de discusión del Departamento y mantener las alertas para que se generaran procesos innovativos como el fondo común o fiducia, alimentado con fuentes fijas de financiación de cada una de las instituciones cooperantes.

La experiencia acumulada por la FAO en el manejo y gestión de otros proyectos similares en Colombia como el Proyecto de Desarrollo de la Participación Comunitaria en el Sector Forestal –PACOFOR- en Manizales y el Proyecto Forestal para la Cuenca del Río Chinchiná –PROCUENCA- en Caldas, la metodología para la Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas y el Cambio Climático promocionada desde la Organización y la amplia experiencia de trabajo con equipos locales, desde



una perspectiva multidisciplinaria integral, fueron componentes centrales en la forma en que se llevó a cabo la ejecución del Plan Operativo del POMCH.

Es este el marco de referencia y los diferentes enfoques que han impreso la solidez que requería un proyecto de esta envergadura, y que han generado impactos en numerosos campos, desde la mitigación de riesgos ambientales, reducción de las consecuencias de los fenómenos hidrometeorológicos, el notable mejoramiento en términos de calidad y cantidad de agua del Rio, la reforestación de la parte alta de la cuenca hasta procesos de agricultura sostenible y reconversión productiva, la introducción de modelos de pago servicios ambientales y el mejoramiento en los niveles de calidad de vida de los habitantes de la cuenca, entre muchos otros.

Hoy, seis años después de haber sido promulgado el POMCH, se puede hablar de un manejo integral de la cuenca hidrográfica y la mitigación de los riesgos ambientales más inminentes. Pero también se puede hablar de un modelo de gestión territorial a partir del reconocimiento de un territorio y de la aplicación de estrategias transversales y proyectos territoriales estratégicos, que han logrado establecer pactos territoriales fundamentales y un importante esquema de articulación interinstitucional. El gran éxito del proyecto de manejo integral de la cuenca del Rio las Ceibas, radica en haber conseguido articular sinérgicamente la atención de la emergencia y los procesos de desarrollo, las dimensiones ambientales y de seguridad alimentaria y el desarrollo rural de un territorio particular. Es un ejemplo viable de la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural.

EL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL

El siglo XXI trajo consigo un importante debate en torno a los enfoques con los que las políticas públicas se habían aproximado al desarrollo de los territorios rurales, tradicionalmente marginados, con altos niveles de pobreza y exclusión social. La introducción del enfoque territorial del desarrollo rural buscaba, ante todo, ampliar el marco con el que se asumen los territorios rurales, darle a la ruralidad una nueva



concepción y establecer procesos de participación y corresponsabilidad en el desarrollo. Conceptos como la competitividad, cohesión, competencias y desarrollo adquirieron una dimensión territorial importante en la que se establecía el territorio² como unidad de gestión e intervención pública.

Una de las características diferenciales del enfoque es su construcción conceptual desde diversas disciplinas como la ecología del paisaje, la geografía económica y el desarrollo regional y la sociología rural. Así mismo es un enfoque que se ha ido estructurando a partir de las experiencias nacionales y regionales de varios países que han implementado en el diseño de sus políticas de desarrollo rural sus premisas. Experiencias como las de México a partir de la promoción de la *Ley de Desarrollo Rural Sostenible* y el *Programa Nacional Concurrente*, Brasil con sus *Territorios de Ciudadanía*; y la *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 –ECADERT-* como experiencia regional, entre muchas otras, han dado forma al enfoque.

Han sido sus aciertos y sus fallas, las que han permitido definir categorías conceptuales importantes, a la vez que han permitido pensar en modelos de gestión territorial que hablen de la puesta en práctica de estos conceptos. Es este el caso del proyecto de manejo de la cuenca del Río las Ceibas, que sin proponérselo permite ver, en la práctica, la forma en que se reconoce un territorio y se gestiona colectiva y corresponsablemente.

El modelo de gestión territorial que parte de la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural, habla de cuatro componentes básicos y determinantes en la forma

² El concepto de territorio abordado desde el enfoque territorial apunta a un espacio geoespacial, con características culturales, sociales, ambientales, económicas y políticas. Un territorio lo es por cuanto representa para las comunidades que interactúan con él, que han construido una historia de vida en él, y por el que se identifican, así como por las dimensiones que lo componen. Lo es además en cuánto existe una institucionalidad que lo reconozca. Para más detalles ver: SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R., PORTILLA, M. (2003) "El enfoque Territorial del Desarrollo Rural". Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Enero 2003



en que se aproxima al manejo de los territorios como unidad de gestión. La **delimitación del territorio**, en cuanto al reconocimiento, apropiación y establecimiento de metas estratégicas; los **pactos territoriales**, a partir de los cuales se definen las estrategias de desarrollo, el establecimiento de proyectos territoriales y la negociación de compromisos y pactos entre todos los actores del territorio; el **ordenamiento territorial**, como el establecimiento de las competencias territoriales, los esquemas de responsabilidades, corresponsabilidad y subsidiaridad entre niveles territoriales y los modelos de ordenación del suelo; y la **articulación y concurrencia**, visto desde la perspectiva de esquemas de interlocución y de gestión interinstitucional e intersectorial.

La delimitación del territorio apunta al reconocimiento del territorio, a establecer los procesos de identidad con los que sus habitantes, y todos los actores que interactúan con él, generan apropiación y territorialidad. Un territorio, en este sentido, no se construye o define desde afuera, un territorio se reconoce desde sus realidades y dimensiones, desde su historia, su cultura y sus procesos. Este componente habla de reconocer este territorio para establecer los procesos de intervención. , por ejemplo, en el caso de Ceibas, fue el reconocimiento de la cuenca del Río, no sólo por sus características geográficas sino por la relación con la ciudad de Neiva, con la producción agua y con las realidades de las familias que en ella habitan. Delimitar el territorio, es diagnosticar su realidad y, además, establecer para él metas estratégicas producto, en la mayoría de los casos, de una visión consensuada del futuro que se desea. Consensuada entre todos los actores que tienen algún tipo de injerencia en él.

El proceso de ordenamiento territorial, al que se refiere el segundo componente del modelo, apunta al necesario establecimiento de los esquemas de competencias territoriales, en el que se define el nivel apropiado para el manejo del territorio. El manejo integral de cuencas hidrográficas fue el parámetro establecido en el caso de Ceibas para adelantar este proceso de ordenamiento territorial, en el que se definen



no sólo las responsabilidades de los diferentes niveles territoriales sino los principios por los cuales se definiría la intervención del territorio hacia el mejoramiento de las condiciones ambientales de la cuenca. Este proceso incluye los marcos de ordenación del suelo en términos de vocación y usos del suelo y titulación y propiedad, entre otros.

El establecimiento de estrategias de intervención determinadas y articuladas en torno a proyectos territoriales estratégicos, que gestionen la intervención sectorial y contribuyan al logro de las metas estratégicas, es el principal objetivo del componente de pactos territoriales. Este componente habla del proceso participativo y de negociación, no sólo en el diseño de políticas sino en los procesos de gestión y ejecución, de tal manera que se establezcan compromisos puntuales de desarrollo para el territorio. Los pactos territoriales respaldan el desarrollo de los proyectos, y como se vio en esta experiencia, permiten reconstruir procesos de gobernanza local y confianza institucional.

Finalmente, es necesario determinar modelos de articulación interinstitucional e intersectorial, a partir de los cuales se gestione la provisión de servicios públicos y la eficiencia en la distribución de recursos, tanto financieros como técnicos, para el desarrollo de los proyectos estratégicos territoriales. Este componente es, tal vez, el más complejo de implementar eficazmente en el los territorios, ya que presupone un cambio en la cultura institucional de la gestión local, regional y nacional de los países. Estructuras tradicionalmente jerarquizadas e inmersas en una dinámica compleja de poder y voluntad política. Se han diseñado cuerpos colegiados con participación de todos los actores territoriales en varios países, sin embargo pesan aún los intereses privados. En el caso que nos atañe, el avance en términos de financiamiento del proyecto, a través de un fondo común, es uno de los principales logros en términos de gestión territorial.



Este modelo de gestión territorial, implícito en la ejecución del Plan Operativo Integral del POMCH, se vio enriquecido por las metodologías existentes, tanto en las instituciones públicas como en la organización de cooperación internacional, acerca del manejo integral de cuencas hidrográficas, en el país y en la región. Fueron muchos los factores que confluyeron para el logro de los objetivos del proyecto y para servir de caso de referencia en la forma en que se gestiona una cuenca en particular y un territorio rural en general.

El proceso y avance de estos seis años no ha estado libre de problemas, limitaciones y grandes interrogantes sobre procesos ambientales, como el establecimiento de zonas de reserva forestal, cuya legislación determina su carácter protegido y por tanto ausente de población. Los procesos de reubicación, asignación de tierras y consecuencias sociales de esta movilización son materia aún de ajuste, y forman parte de los grandes retos que tiene el proyecto para su sostenibilidad.

EL MARCO METODOLÓGICO DE LA SISTEMATIZACIÓN

Los alcances de este documento no buscan mostrar exclusivamente los resultados e impactos de un proyecto integral, innovador y con muchos retos. La sistematización que se llevó a cabo, entendida como “el proceso de reconstrucción y reflexión analítica sobre una experiencia, sus actores, las acciones que se realizaron y los contextos en que se dieron, interpretando lo sucedido para comprenderlo e identificar aprendizajes”³, buscó ante todo identificar aciertos, errores, topes y posibilidades a partir de reconstruir una visión común de la experiencia con los actores de la misma.

³ Definición tomada de la propuesta de trabajo para la Sistematización de Experiencias sobre Asistencia Técnica y Extensión de FAO Colombia, propuesta metodológica, de febrero de 2013. Consultora Laura Gómez.



En este sentido, el énfasis estuvo puesto en el proceso de gestión de conocimiento, los saberes locales y las relaciones entre los protagonistas. Fue un proceso dinámico, en el que se determinaron los diferentes aspectos centrales del proyecto, su historia, sus alcances e impactos de resultado, tanto en lo técnico como en lo social, y la forma en que surge y se ejecuta un proyecto, fundamentalmente, de desarrollo.

El principal objetivo apuntó a reconstruir desde esta experiencia, irrepetible y única pero viable de ser replicada, el modelo de gestión territorial propuesto, como una lección aprendida en el manejo integral de las cuencas hidrográficas. Para ello se utilizaron dos procesos metodológicos complementarios; la identificación del enfoque de políticas en el que se enmarca el proyecto y la reconstrucción de indicadores de análisis según las etapas estructurales del proyecto, esto es diseño, gestión e impactos.

El primero de ellos, dadas las características generales del proyecto con su foco de gestión en un territorio, la cuenca, se analizó desde la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo rural y sus categorías conceptuales. Al analizar los componentes del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Rio las Ceibas se puede determinar que el marco conceptual del proyecto es, en efecto, el enfoque territorial. Aunque las categorías no se cumplen a pie de letra, si se determinan los puntos centrales en cuánto la forma en que el proyecto y su puesta en marcha se dieron.

Procesos de ordenamiento territorial e integración regional, consensos y fortalecimiento de capital social y acción colectiva, crecimiento local en utilidad y producción, gestión de conocimiento sobre las capacidades internas de la cuenca, búsqueda de eficiencia ambiental, organizativa y social, procesos de participación incluyente en el diseño y la gestión, concentración de la intervención pública, y cuerpos colegiados participativos, como el consejo de la cuenca, para la gestión del



desarrollo, son los componentes más característicos del proyecto Ceibas que son elementos estructurales de las categorías conceptuales del enfoque territorial.

TABLA NO. 1 CATEGORÍAS CONCEPTUALES DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

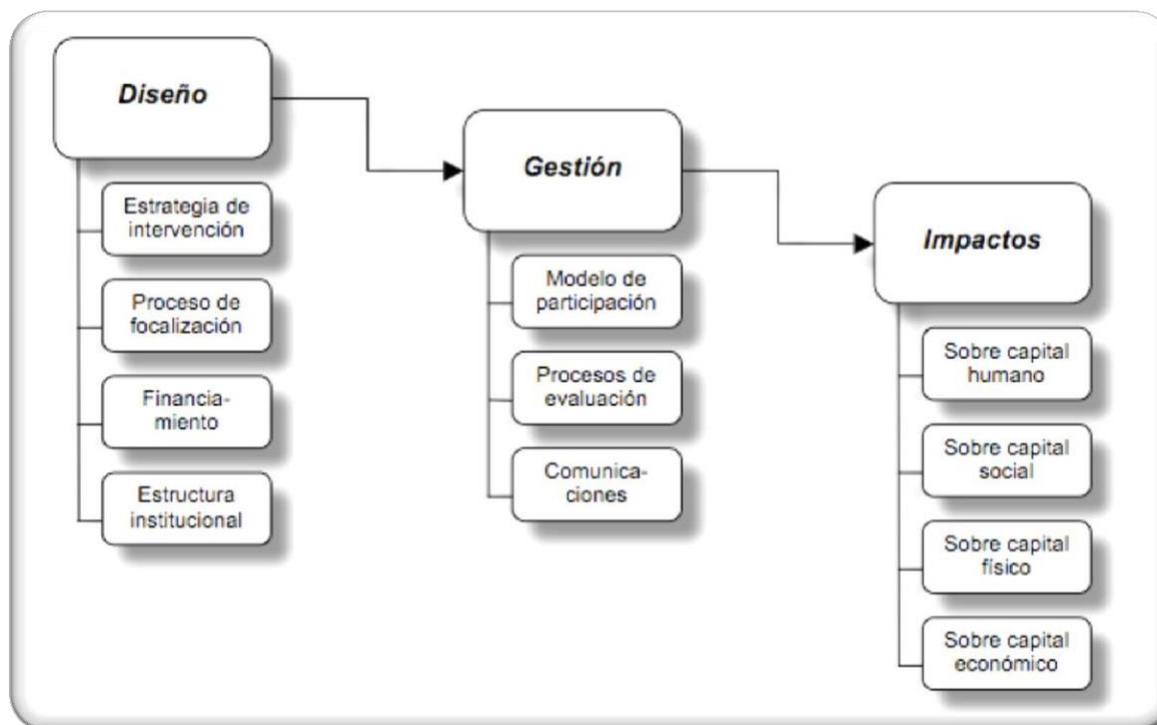
Categorías conceptuales		Principales lineamientos
Sociales	Integración Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial - Procesos de integración y reducción de desequilibrios territoriales - Distribución de actividades y acceso equitativo a servicios económicos y sociales
	Cohesión Social	<ul style="list-style-type: none"> - Consenso al interior de un grupo social sobre la pertinencia a un proyecto común - Fortalecimiento del capital social para reforzar la acción colectiva - Capacidad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y el sector privado - Suscripción de un contrato social
Económicas	Desarrollo Endógeno	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento interno en utilidad y producción, a la vez que en conocimiento, capital humano e innovación cultural - Acumulación de capital físico, humano y de conocimiento al interior del territorio local - Progreso en virtud de capacidades internas al territorio
	Desarrollo Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Dinámicas competitivas como proceso localizados regionalmente - Búsqueda de economías regionales competitivas y empleo de políticas regionalizadas - Aprovechamiento de infraestructuras, externalidades, economías de escala y capacidades tecnológicas de los territorios locales en una región determinada
	Clusters Productivos	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración sectorial y/o geográfica de empresas relacionadas, con economías externas, de aglomeración y especialización - Se busca la eficiencia colectiva a partir de la acción conjunta, concertada y coordinada - De naturaleza productiva, institucional y de cohesión: eficiencia económica, organizativa y social
Político Institucionales	Políticas orientadas por demanda	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos abiertos de participación en las etapas de diseño de políticas públicas - Generar relaciones horizontales entre actores locales e instituciones públicas - Aprovechamiento de redes de cohesión social y territorial
	Red de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Conjunto de relaciones estables entre actores públicos y privados - Buscar alcanzar objetivos comunes respecto a las políticas del territorio - Concentrar la acción pública en relación a proyectos, participación y recursos
	Consejos Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Colegiados territoriales con amplia participación de agentes locales - Funciones consultivas, de planeación, cogestión de responsabilidades gubernamentales y ejecución de proyectos territoriales - Establecimiento de competencias claras y distribución de recursos

Fuente: Tomado de Echeverri, A. (2011) *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural desde una*

Perspectiva de Políticas Públicas: El caso de la política rural de Mendoza, Argentina

El segundo proceso realizado se refiere a la estructura del proyecto como experiencia de desarrollo. El diseño del POMCH, su gestión y ejecución y los impactos que se han generado hasta el momento, teniendo en cuenta que el marco de visión del mismo es a largo plazo.

GRÁFICA NO. 1 MOMENTOS METODOLÓGICOS EN PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL



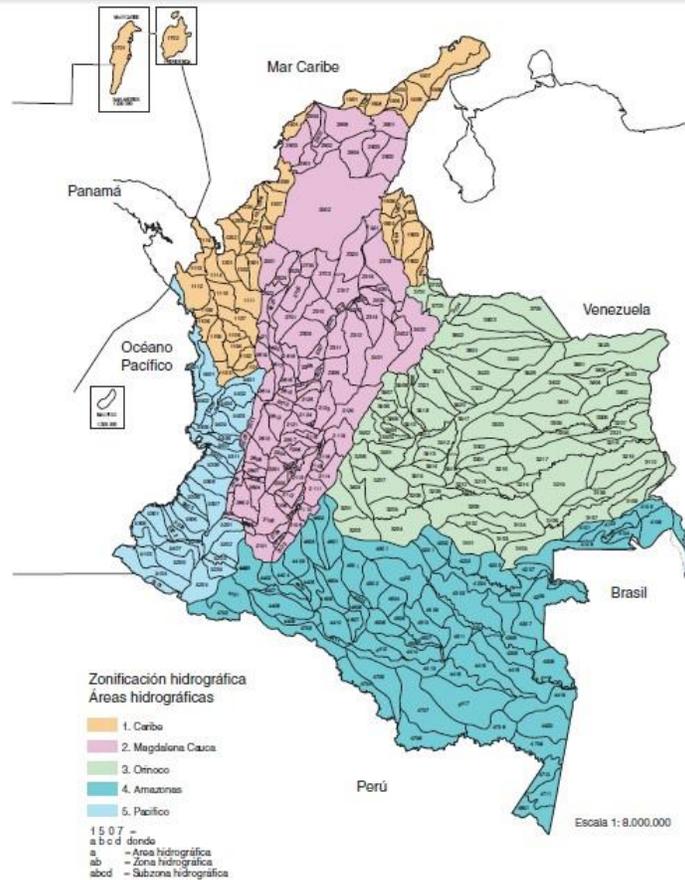
Fuente: Tomado de PROTERRITORIOS, Caracterización y Sistematización de experiencias territoriales

Metodológicamente, este trabajo supuso el desarrollo de una serie de indicadores acerca de la forma en que se dieron los procesos participativos, las lógicas de intervención en el territorio, el funcionamiento de las figuras innovadoras para la gestión pública, los esquemas de financiamiento y el impacto que se ha generado sobre una serie de capitales, centrales, interdependientes y necesarios para los procesos de desarrollo, ambiental, rural, local, en última instancia, territoriales.

UNA PROPUESTA DE GESTIÓN TERRITORIAL

Colombia es un país con una enorme riqueza hídrica, en la cual se cuentan más de 700 mil cuencas de las cuales depende el 80% del agua potable que se consume en el país.⁴

MAPA NO. 1 ZONIFICACIÓN HIDROLÓGICA DE COLOMBIA



Fuente: Tomado de García, M.,(2009) “El Agua” Ideam

⁴ Según datos del Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC- en www.siac.gov.co

En el marco de ordenamiento territorial del país, el manejo de éstas está inmerso en los conceptos de desarrollo sostenible, en torno a cuatro elementos fundamentales “[...] el aprovechamiento adecuado de los recursos, una distribución más equitativa de los recursos manteniendo el equilibrio, la participación de la población en la gestión y la conservación de la capacidad productiva de los ecosistemas intervenidos [...]”⁵

La relevancia de sistematizar una experiencia de manejo y gestión de una cuenca radica en el aporte que sus aprendizajes, aciertos y contratiempos puede brindar al manejo de la numerosa cantidad de cuencas en el país. Los marcos normativos que soportan el desarrollo de una experiencia como la llevada a cabo en el Departamento del Huila son muy variados y de una enorme riqueza metodológica. La propuesta de un modelo de gestión territorial en torno a un concepto más amplio, como lo es el de desarrollo rural, permite sumar al marco de políticas públicas para el país en torno a temas de ordenamiento territorial, recuperación del recurso hídrico y el manejo en la gestión del riesgo, que suponen al establecer como unidad de intervención la cuenca hidrográfica.

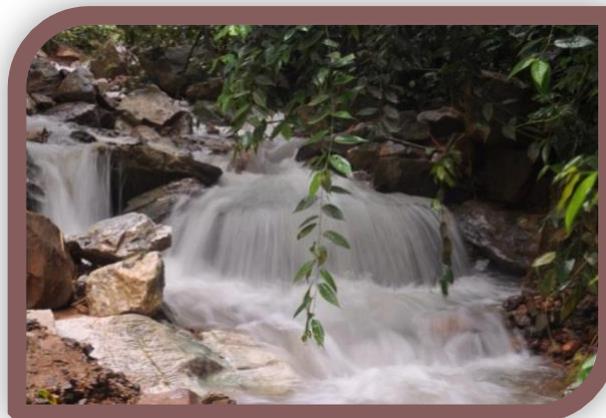
La experiencia del modelo de gestión que surge a través del proyecto, la voluntad política que primó desde las primeras etapas de planificación, el marco de planificación para el cambio climático de la CAM y la enorme experiencia en el manejo de cuencas hidrográficas desde la seguridad alimentaria proporcionada por la FAO, como ente ejecutor, generan un conjunto de lecciones de enorme relevancia para Colombia hoy.

⁵ PINEDA, C., (2013), “Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas” Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Ministerio del Medio Ambiente, República de Colombia. Versión 1.0. Pág. 22



LAS CEIBAS, UN TERRITORIO

El departamento del Huila, localizado al suroccidente del país y con una extensión de cerca de 19 mil km², alberga al municipio de Neiva en el cual se encuentra la cuenca del Rio las Ceibas. Una de las principales propuestas de este



proyecto ha sido el asumir la cuenca como un territorio con identidad, historia y dinámicas multidisciplinares que permiten pensar en modelos de gestión territorial para el desarrollo rural.

CARACTERÍSTICAS DE LA REGIÓN

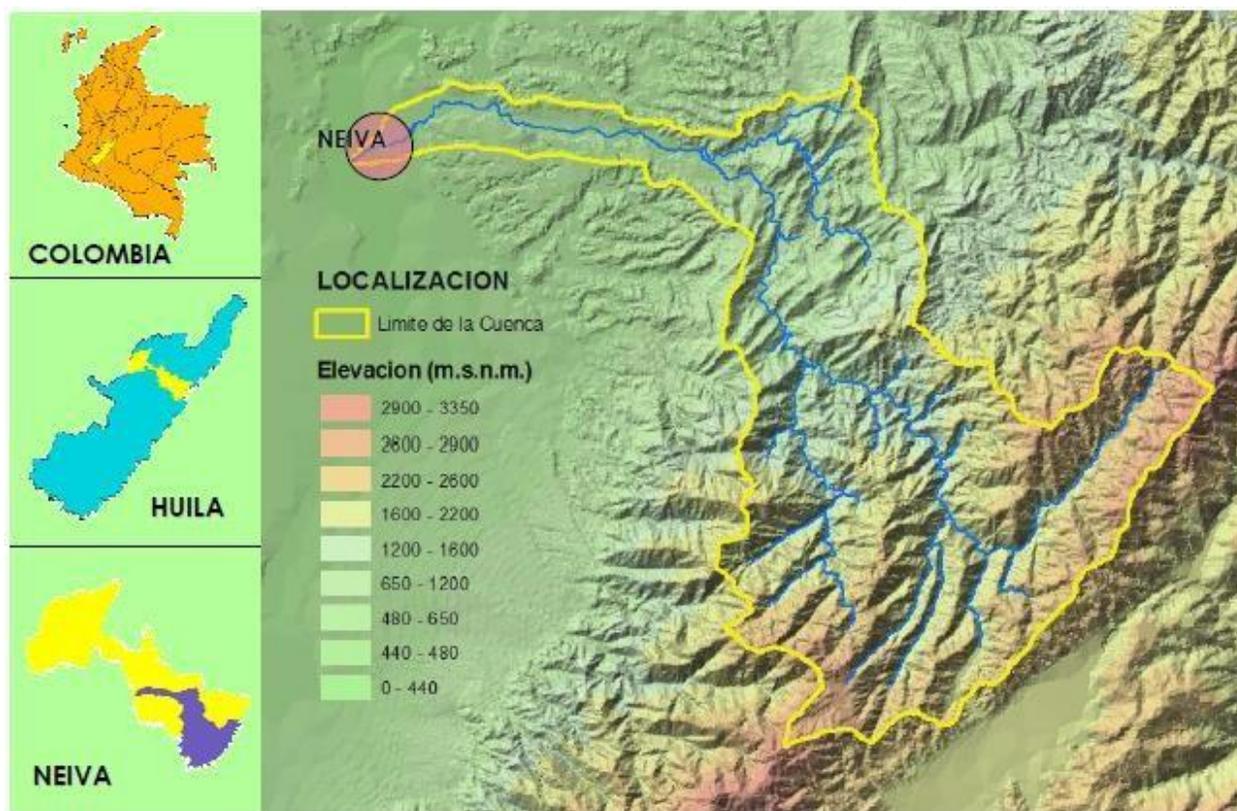
El departamento presenta un relieve importante definido por el gran valle del Magdalena, entre las cordilleras central y oriental. Sus principales accidentes orográficos son el Macizo Colombiano, la Sierra Nevada de los Coconucos (parte del Parque Nacional Natural Puracé) y el Nevado del Huila. Es un departamento de producción agrícola y ganadera, explotación petrolera y de comercio, actividades con enorme impacto sobre las fuentes hídricas.

El municipio de Neiva es uno de los 37 municipios en los que se encuentra dividido el departamento, cuenta con una extensión de 1533 Km² y una población que supera los 450 mil habitantes, en la capital del Departamento. Se encuentra en el margen del Rio Magdalena y la cruzan el Rio Oro y el Rio Ceibas, este último, única fuente de agua potable para la ciudad. La cuenca del Rio ocupa el 18.3% del área del municipio (cerca de 30 mil Ha) y alcanza una altura máxima de 3150 mts en los ecosistemas de Santa Rosalía y la Siberia.



Sus características climáticas son de una enorme riqueza, que contribuye a formar provincias bióticas y la constituyen en un Ecosistema Natural Regional interactuante con otros ecosistemas aledaños como el Parque Nacional Natural Los Picachos, la Reserva Natural de Santa Rosalía, nacimientos de las quebradas San Bartolo, Motilón y la Plata, parte del Ecosistema La Siberia, todos ellos parte del denominado corredor Andino-Amazónico y parte del Sistema de Áreas Protegidas del Departamento del Huila.

MAPA NO. 2 LOCALIZACIÓN GENERAL DE LA CUENCA Y MODELO DIGITAL DEL TERRENO



*Fuente: Resumen Ejecutivo Plan de Ordenamiento y Manejo
Cuenca Hidrográfica del Río las Ceibas*

Los ecosistemas presentes en la parte alta de cuenca, tienen una enorme importancia en términos de biodiversidad y ordenamiento del suelo, ya que han sido identificados como “estrellas fluviales que distribuyen sus nacimientos para el Huila

y Caquetá, y de ellas dependen acueductos y actividades agropecuarias como el arroz, de altísima importancia para el norte del Huila”⁶

En 1983 la parte alta de la cuenca es declarada Reserva Forestal Santa Rosalía, correspondiente a 6280 Ha, mediante acuerdo 015 del 20 de abril de ese año. La reserva se ha conformado paulatinamente a partir de la compra sucesiva de predios desde 1994, aunque su uso funcional en procesos de reforestación se ha consolidado a partir de la implementación del Plan de Ordenamiento y el Proyecto de Manejo de la Cuenca. La mayoría de estos predios eran utilizados para el pastoreo y siembra de cultivos transitorios, dificultando enormemente la recuperación del bosque.

La zona media es el lugar dónde se concentra la mayor parte de la población habitante de la cuenca y dónde se evidenciaron, en el diagnóstico del Plan de Ordenamiento, los mayores impactos ambientales y de conflicto de uso del suelo, particularmente en las veredas Motilón, Pueblo Nuevo, Santa Elena y el Vergel. El uso de prácticas como la quema para alistamiento de terrenos para cultivos, el pastoreo intensivo y la falta de cobertura forestal fueron identificadas como las principales causas de los impactos generados tanto en la parte alta como media de la cuenca.

La oferta hídrica es medida a partir del comportamiento del caudal medio del Río, registrando, según datos del IDEAM, las épocas de mayor caudal en los meses de agosto y septiembre, producto del invierno que se extiende desde octubre hasta mayo. La variación entre las estaciones de invierno y verano se daba, en 2007, a

⁶ CAM (2007), Plan de Ordenamiento y Manejo Cuenca Hidrográfica del Río las Ceibas. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Huila Pg. 24



razón de $120\text{m}^3/\text{seg}$ como cota máxima y $0.8\text{m}^3/\text{seg}$ como cota mínima, siendo el promedio de $4.12\text{m}^3/\text{seg}$ ⁷. Otro factor importante para la medición de la oferta hídrica del territorio es la calidad y disponibilidad de agua, asociada a la sedimentación del río. Para el año en el que se da inicio al proyecto, el arrastre del suelo alcanzaba las 120 mil toneladas por año.

El cambio climático, es otro factor importante en la caracterización de la cuenca, por cuanto tiene repercusiones en las tendencias regionales de los patrones climatológicos expresados en factores como la temperatura del aire, precipitación y frecuencia de eventos extremos. En este contexto, el territorio se enfrenta a un cambio de temperatura de $0.1-0.2^\circ\text{C}$ por decenio, cerca de 0.5°C en un periodo de 30 años y la precipitación mensual ha cambiado a razón de 10-15mm por decenio. La presencia de eventos extremos se vio fuertemente modificada con la intervención a partir del proyecto, habiéndose presentado en el 2004 el último fenómeno de emergencia extremo.

Las dinámicas de los patrones de poblamiento de la cuenca y la ciudad de Neiva, determinan las construcciones culturales y sociales del territorio, asociadas fuertemente a las características de ocupación y uso del suelo. El municipio de Neiva se ha poblado a partir de constantes migraciones asociadas a fenómenos socioeconómicos como el desarrollo del ferrocarril en 1938, la Violencia partidaria y la formación de las guerrillas a partir de 1948, la siembra de cultivos ilícitos durante la década del 90 y el desplazamiento campesino producto de la escalada en la guerra que se mantiene con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC-EP-, durante la primera década del siglo XXI. Dada su estratégica posición entre el Departamento del Huila y el Caquetá, que durante la zona de despeje⁸ se convertía en zona de paso entre Balsillas y San Vicente del Caguán, la cuenca vio modificada la forma en que se conformaba y usaba su territorio. Estos patrones de

⁷ Ibid. Pg. 32



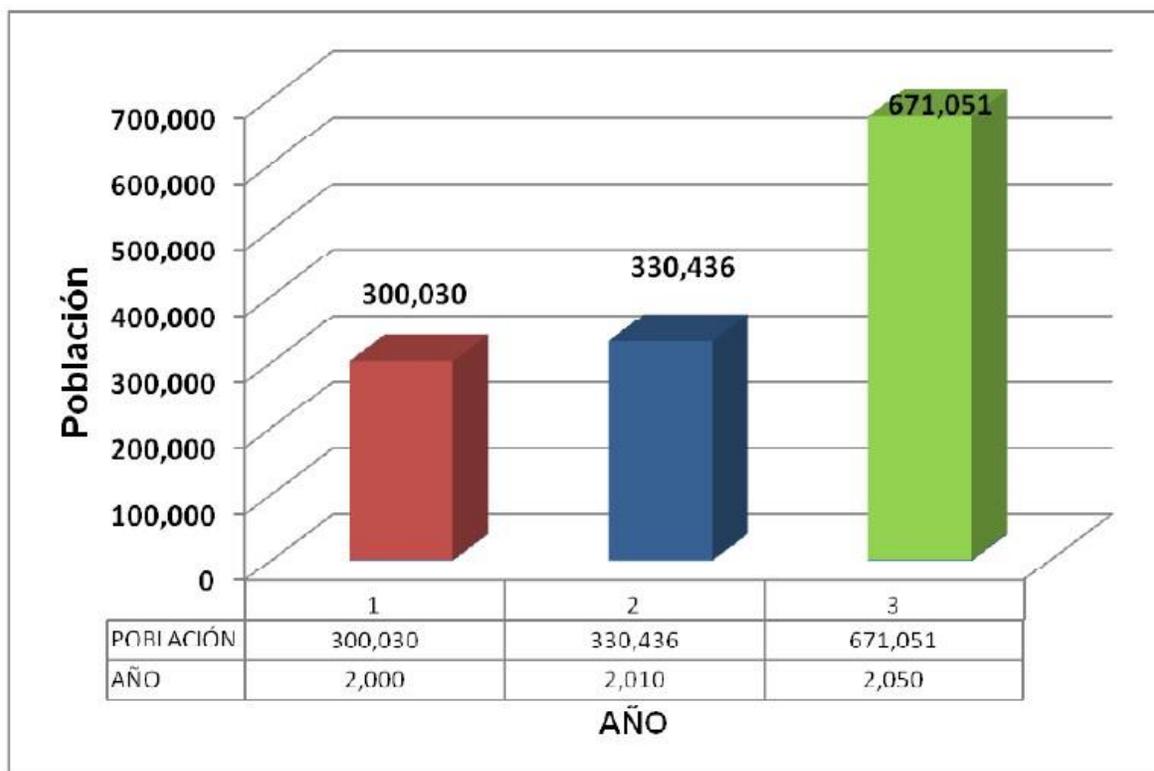
ocupación del territorio incidieron en los parámetros de emergencia que dieron origen al proyecto de manejo de la cuenca.

A estas tendencias de poblamiento, se suman las tasas de crecimiento poblacional positivo que se han presentado en los últimos años en la cuenca del Rio Ceibas. Son 23 veredas las que componen el territorio, albergando a cerca de 2300 habitantes rurales y una ciudad con una población proyectada al 2050 en más de 770 mil habitantes. La tasa de crecimiento en los diez primeros años del presente siglo fue de 10.13% lo que determina que la dimensión proyectada de la demanda de agua es muy alta, ya que se estima que se presentará un incremento del 116.77% de suscriptores al servicio de agua que prestan las Empresas Públicas de Neiva para ese año⁹.

⁸⁸ Figura territorial que fue instaurada mediante Resolución 85 del 14 de octubre de 1998 como requisito para los diálogos de Paz que sostuvieron las FARC y el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana. La zona de despeje se constituyó en un espacio de 42.000 Km² compuesto por varios municipios de los que se retiró la presencia militar para permitir la estadía de la guerrilla.

⁹ CMN (2013), Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en la Ciudad de Neiva – Gestión del Recurso Hídrico. Contraloría Municipal de Neiva –CMN- vigencia 2012, Pg. 27



GRÁFICA NO. 2 PROYECCIÓN DE POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE NEIVA-HUILA AÑO 2050

Fuente: Tomado de Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en la Ciudad de Neiva – Gestión del Recurso Hídrico

EL MARCO LEGAL

El proyecto de Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río las Ceibas está enmarcado en una serie de políticas y normativas que han permitido el desarrollo de acciones concretas sobre la recuperación de la cuenca y los resultados en el manejo del recurso hídrico, con todas las implicaciones que esto conlleva. El modelo de gestión territorial implícito que se ha propuesto desde esta experiencia, en retrospectiva, no habría podido avanzar de no contar con una confluencia de factores soportados en aspectos normativos, legislativos y de política.⁸

⁸ Es importante aclarar que muchos de los marcos normativos con los que cuenta el proyecto hoy para su ejecución y el cumplimiento de su visión a 20 años no se encontraban plenamente desarrollados ni aprobados cuando se dio inicio al proyecto en 2007, como sucede con la ley orgánica de ordenamiento territorial que fue promulgada en 2011.

La Constitución Política de Colombia es muy amplia en relación a procesos estructurales que se llevaron a cabo en la formulación y ejecución del proyecto de manejo de la cuenca, particularmente en temas de ordenamiento del territorio, uso racional del suelo, legislación ambiental y participación interinstitucional y comunitaria. Aspectos que fueron principios orientadores en el manejo de la cuenca del Rio Ceibas.

En términos del marco legal y normativo, la regulación de las cuencas como componente de la política ambiental se remonta a 1974 con la expedición del decreto 2811 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. En 1953, se establecen zonas forestales en las que se da prioridad protectora a las cabeceras de ríos, arroyos y quebradas.

El establecimiento de normativa específica sobre cuencas hidrográficas viene con la expedición del decreto 2857 de 1981, en el cual se precisan las finalidades de ordenación y los objetivos y alcances de los planes de manejo para ellas. Con la creación del Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental a partir de la ley 99 de 1993, se reorganiza la gestión pública en lo ambiental y se enmarcan dentro de una política ambiental nacional los esfuerzos en torno al ordenamiento ambiental en el país. Esta política ambiental en Colombia se concentra particularmente en la planificación ambiental en la gestión territorial; el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad; la promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles; la prevención y control de la degradación ambiental; y el fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.

Estas precisiones en términos de política ambiental, vienen acompañando a las constantes preocupaciones mundiales por el medio ambiente que se vienen sucediendo en el ámbito de las Naciones Unidas desde la Conferencia Mundial



sobre Medio Humano en 1972, en el que se buscaba abordar un marco jurídico de protección al medio ambiente a escala internacional. La introducción y fortalecimiento del concepto de desarrollo sostenible en la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, abrió las puertas para que se relacionaran los conceptos de desarrollo, entendido por aquel entonces como desarrollo económico, y protección ambiental. En 2012 se realizó en Rio de Janeiro la última Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en la que se determinaron una serie de *Metas de Desarrollo Sostenible* en línea con las Metas del Milenio y la agenda de desarrollo para el 2015.

Desde estas perspectivas, la gestión ambiental es vista de manera integral, por lo que parte del marco normativo lo constituye la Ley 142 de 1994 del régimen de servicios públicos para la prestación de servicios públicos domiciliarios bajo principios de equidad, eficiencia, transparencia y calidad. Un importante instrumento para ello es la política para el Manejo Integral del Agua que enfatiza en el manejo sostenible de la oferta de agua, buscando adelantar actividades de ordenación y planificación de cuencas hidrográficas de tal manera que se aborde “[...] el manejo y solución integral de los problemas ambientales relacionados con la disponibilidad y calidad del agua [...] mediante el uso selectivo y combinado de herramientas jurídicas, de planeación, técnicas, económicas, financieras y administrativas [...] que garanticen la sostenibilidad del recurso para las futuras generaciones”⁹

Puntualmente, el decreto 1729 de 2002, que establece las finalidades, principios y directrices de la Ordenación de Cuencas, las competencias para la declaratoria de cuencas en ordenación y para la aprobación del respectivo plan; y la resolución 104 de 2004, por la que se establecen criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas y su aplicación en la jurisdicción de cada autoridad

⁹ IDEAM (2008) Guía Técnico Científica para la ordenación de las Cuencas Hidrográficas en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Pag. 9



ambiental; son los marcos normativos específicos sobre los que se formuló el proyecto en su concepción más técnica.

Es importante introducir en este punto, aquellos marcos relacionados con el proyecto que permitieron establecer un modelo de gestión territorial que supera el concepto técnico y ambiental puntual del manejo de la cuenca del Rio Ceibas. En el contexto internacional, la perspectiva de la gestión del riesgo, cambio climático y seguridad alimentaria que se aporta desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, permite establecer un marco más amplio de desarrollo al proyecto, abriendo espacios de recuperación ambiental; prevención y transformación para la reducción del riesgo; y potenciación de las capacidades locales, tanto en la dimensión ambiental como en la social, económica y cultural.



GRÁFICA NO. 3 LAS ACCIONES DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL MANEJO DE CUENCAS

REHABILITACIÓN/ RECUPERACIÓN	PREVENCIÓN/ TRANSFORMACIÓN	POTENCIACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura productiva (caminos, riego, instalaciones). • Redes de transporte y comercialización. • Unidades productivas. • Fuentes y servicios de agua. • Organización y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura de protección y mitigación. • Reconversión del uso del suelo. • Reubicación de poblados o actividades en alto riesgo. • Organización y capacitación. • Sistemas de información y análisis de riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación local en la gestión local. • Capital social. • Manejo de bosques. • Sistemas agroforestales y agroecológicos. • Actividades productivas no agrícolas. • Pequeñas empresas sostenibles. • Servicios locales de asistencia técnica y financiera.

Fuente: “Más Vale Prevenir que Lamentar” Las cuencas y la gestión de riesgo a los desastres naturales en Guatemala Por su parte, la política nacional de ordenamiento territorial, aunque no se había decretado como ley al momento de la formulación del proyecto, brinda una serie de elementos importantes para la formulación y desarrollo del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca. Los planes de ordenamiento departamentales y municipales están reglamentados desde 1997 con la expedición de la Ley 388, en la que se constituyen en un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo del territorio y la utilización del suelo.

En el marco de la ley se establecen como normas de superior jerarquía “[...] las relaciones con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales [...] las normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental; las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente

y de los renovables; las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques naturales y las reservas forestales nacionales”¹⁰

Al introducir parámetros de ordenamiento territorial, en particular, y de desarrollo, en general, el proyecto adquiere una solidez estructural importante, que se ve reflejada en los avances y resultados de la experiencia adelantada en estos primeros seis años de ejecución. El referente normativo e institucional es fundamental para poder desarrollar acciones coherentes, conducentes al bienestar y mejora de calidad de vida de la población y a la recuperación, prevención y conservación del medio ambiente.

Finalmente, es indispensable mencionar la normatividad local que regula y reglamenta el recurso hídrico de la cuenca, en su carácter ambiental y técnico. Corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM- la regulación y concesión del agua, según Resolución No. 244 de 1999¹¹. A partir de esta facultad y aquellas reglamentadas por el Ministerio de Medio Ambiente, se priorizan las cuencas hidrográficas al interior de la CAM, mediante Resolución No. 0503 de 2005, y se establecen aquellos esquemas necesarios para la aplicación del POMCH, en términos de su ordenación (Resolución CAM No. 0528 de 2005), la creación del consejo de cuenca (Acuerdo del Consejo Directivo CAM No. 010 de 2005), la reglamentación de los fondos para la conservación de la cuenca (Acuerdos 019 y 035 de 2006) y de los impuestos y tasas operativas para el servicio de acueducto para la rehabilitación de la cuenca (Resolución EPN No. 007 de 2007); y la puesta en marcha del plan operativo del POMCH (Acuerdo No.

¹⁰ Procuraduría General de la Nación (2010) Componente Ambiental en Planes de Ordenamiento Territorial. Circular 023 de 2010.

¹¹ CMN (2013) Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en la Ciudad de Neiva – Gestión del Recurso Hídrico. Dirección de Fiscalización, Contraloría Municipal de Neiva



006 de 2007).

RECONSTRUCCIÓN DE UN PROCESO

El proyecto de manejo de la cuenca del Rio Las Ceibas ha sido innovador en varios sentidos. Las características del territorio, el marco legal que lo soporta y, ante todo, una voluntad política conjunta e interinstitucional y ciudadana, permitieron pensar en un proceso sólido, estructurado y con visión de futuro. Las constantes emergencias ambientales, que ponían en peligro a la población de la cuenca y generaban caos de abastecimiento en la ciudad, fueron el detonante para una intervención desde una acción conjunta y participativa.

La cuenca se había intervenido ya desde diferentes esfuerzos institucionales, tales como el Proyecto Cuenca Alto Magdalena –PROCAM- del entonces INDERENA. El principal propósito del proyecto era desarrollar un sistema de reforestación como base de uso sostenible del suelo, fortaleciendo las instituciones y construyendo una línea base para la inversión en el manejo de la Cuenca de todo el Magdalena. El proyecto, pese a sus numerosos inconvenientes, sirve de antecedente al POMCH, por cuánto fue evidente la necesidad de realizar este tipo de intervenciones desde una perspectiva ampliamente participativa y con el concurso de una red interinstitucional de trabajo, dadas las variadas características económicas, ambientales, sociales y culturales de la cuenca.

Formulación y diseño

En diciembre de 2004, se suscribe el Acuerdo Interadministrativo No. 026 entre la CAM, la Gobernación del Huila, la Alcaldía de Neiva y las Empresas Públicas de Neiva –EPN-, abriendo paso a un esquema de voluntad política central en el desarrollo y resultados del proyecto. Cuatro instituciones de diferentes niveles territoriales acuerdan trabajar de manera conjunta, tanto en lo técnico como en lo financiero, para establecer planes de acción que salvaran a la cuenca de un peor deterioro y a la ciudad de una crisis en la prestación del servicio de agua. En este

esquema, y dado el marco legal del país en el que la jurisdicción de las cuencas es competencia de las corporaciones autónomas, es la CAM la institución encargada de la administración del acuerdo interinstitucional y de lo referente al Plan de Ordenamiento de la cuenca.

El control social y político ejercido desde la Contraloría Departamental del Huila, con la publicación del informe *S.O.S Cuenca del Río Ceibas*, contribuyó para que se dieran acuerdos participativos entre instituciones y con organizaciones de la sociedad civil.

La crisis ambiental y social producto de una gran avalancha en diciembre de 2004, fue el motor para la movilización general. Fue evidente la necesidad de buscar la recuperación ambiental de la cuenca; los mecanismos de emergencia se pusieron en marcha, tanto para la contención como para el diagnóstico e inventario de los más de 300 deslizamientos que se produjeron. En enero de 2005 se realiza el Foro del Agua, en el que todos los actores del territorio, públicos, privados, sociales y académicos, participan evaluando la situación de la cuenca y presentando posibles soluciones, planteándose, finalmente, dos rutas de acción. La atención de emergencia a los afectados y la capacitación general sobre el manejo de la emergencia que recae en el comité local de emergencias, en el corto plazo; y el diseño de un Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica –POMCH-, liderado por la CAM y con apoyo técnico del IDEAM, en el que se incluyeron procesos de remoción en masa que se venía adelantando desde Corpocaldas, con diseño de obras para la contención y la recuperación productiva de la zona, pensando en el largo plazo.

Para el momento de diseño del POMCH, Colombia adelantaba un proceso de experiencias piloto, lideradas por el IDEAM, en el manejo de cuencas y planeamiento ambiental del territorio, siguiendo mandato de la Ley 2811 de 1974, sobre los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente. Se



estaba diseñando la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que sirvió de asesoría general y de la que Ceibas participó como experiencia piloto, particularmente en el tema del manejo del riesgo.

Siguiendo normativas en desarrollo, se crea e instaura el Consejo de la Cuenca del Rio Las Ceibas, a través del Acuerdo del Consejo Directivo CAM No. 010 de 2005. Sin embargo, la norma técnica definitiva sobre consejos de cuenca es expedida sólo hasta mayo del presente año, mediante Resolución No. 0509 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la cual se establecen como cuerpos colegiados de participación, con injerencia en el proceso de ordenamiento de la cuenca y en la gobernanza del agua.

En la etapa de aprestamiento del plan, se establecen como componentes generales **bosques y áreas de reserva forestal; suelos, tierras y sistemas productivos; administración y calidad del recurso hídrico; fortalecimiento organizativo e institucional; y la gestión para minimizar el riesgo**. Para determinar las características de cada uno, se convocan a los actores más representativos de la cuenca y, a través de la metodología de marco lógico, se identificaron las principales problemáticas y se determinó el plan operativo, para el que se delegaron responsabilidades según competencias territoriales. De este trabajo, surge la necesidad de realizar un diagnóstico detallado tanto de las condiciones ambientales como de la realidad social de la cuenca, para poder determinar y concretar el plan de acción.

Es importante referenciar la forma en que se realizó este diagnóstico, ya que constituye uno de los componentes innovadores del proyecto. Para la realización del diagnóstico se contrata a un equipo técnico conformado por un geólogo, un agrónomo, un ingeniero forestal y un profesional social, a la vez que se busca el apoyo de la Universidad Nacional para realizar un estudio de torrencialidad como



insumo para conocer las zonas con mayores probabilidades de lluvia y afectación por humedad. Para determinar caudales promedios y producción anual de sedimentos, se empleó el modelo hidrológico SWAT (Soil and Water Assessment Tool), con la colaboración del Centro Internacional de Agricultura Tropical – CIAT-. Estos resultados, además de establecer parámetros técnicos para el POMCH, sirvieron para formular, de manera conjunta entre la CAM y las EPN, el Plan Local de Emergencias y Contingencias –PLEC-, y la Red Automatizada para el Monitoreo de las Variables Hidrometeorológicas –RIMCA-, de la cuenca.

Al analizar las posibilidades para la formulación del diagnóstico se identifica la necesidad de realizar el levantamiento de la línea base a nivel predial, dado el tamaño de la cuenca y de la emergencia ambiental. Para este proceso se busca el apoyo de la Asociación de Pequeños Productores de Neiva, ASPRONEIVA, con conocimiento del territorio y con la legitimidad necesaria por parte de una población acostumbrada a la intervención técnica desarticulada con sus propias realidades. De esta manera se capacitan promotores locales que se encargan del levantamiento de la información finca por finca.

Es la posibilidad que la comunidad se involucre, desde lo técnico y en el proceso de formulación y diseño, lo que da solidez y pertinencia al proyecto desde un inicio, y ha sido una de las claves de los resultados que se ven hoy, seis años después. Esta participación activa llegó incluso a incorporar auxiliares técnicos de la comunidad para procesar la información recogida en el levantamiento de la línea base predio a predio, los que se constituyeron en puentes con la comunidad de la cuenca. Se planteó la división de la cuenca en tres¹² Núcleos de Ordenamiento Ambiental – NOATs- que permitieran establecer y priorizar estrategias según características ambientales, sociales, históricas y culturales, comunes, en los diferentes municipios.

¹² Actualmente son cuatro NOATs los que existen en el marco del Proyecto. Este desarrollo institucional se detallará en capítulos posteriores



Adicionalmente, desde la CAM se realiza el diseño y puesta en marcha del Sistema de Información Geográfica de la cuenca, de tal manera que se pudiera digitalizar la cartografía levantada en las caracterizaciones prediales, lo que le dio al proceso un importante marco general georeferenciado.

La socialización del diagnóstico se realizó vereda por vereda, con el apoyo del grupo de promotores locales y auxiliares técnicos, abriendo espacios para discutir la siguiente etapa en la formulación del POMCH, a través de mesas de concertación y prospectiva. En este proceso de socialización y preparación fue fundamental el apoyo de la Corporación Cuchiyuyo¹³, con una importante historia de trabajo local en el territorio. La comunidad, enterada del proceso que seguía a través de los promotores locales y la Corporación, organiza su participación, definiendo sus lineamientos y posiciones con propuestas claras y eligen tres representantes avalados por las juntas de acción comunal; lo que crea un escenario fundamental de interlocución territorial entre lo técnico y lo comunitario. Pese a que la metodología técnica planteada era dividir el trabajo en mesas temáticas, el acuerdo con la comunidad es discutir todos los temas de manera colectiva, como fue propuesto por éstos últimos. Lo que dio apoyo y reconocimiento al proceso interno de la comunidad, validando sus procesos internos de negociación y la puesta en común de las alternativas locales.

Producto de este trabajo se definieron y acordaron en detalle los diferentes componentes del POMCH, su visión a largo plazo (2035), el diagnóstico territorial y las líneas estratégicas generales. Todo el proceso tomó cerca de 2 años, siendo presentado ante los diferentes actores del territorio en 2007. Su principal

¹³ La Corporación Cuchiyuyo venía desarrollando un proyecto de reconversión productiva y manejo del uso del suelo en 50 predios, a través de un convenio con financiación Holandesa. La CAM cofinancia una parte para que este trabajo se extienda a 100 predios y se cuente con el apoyo en los procesos de formulación del POMCH.



característica estuvo de la mano del proceso participativo y coherente entre lo técnico y lo social.

Proceso participativo que no estuvo exento de complicaciones y desacuerdos, pero que fue fundamental para lo que se realizó posteriormente en las etapas de ejecución. Establecer las capacidades de cada actor y reconocer su papel en el desarrollo del territorio es una de las lecciones más claras que derivan del proyecto de Ceibas y que permiten hablar de un modelo de gestión territorial para otras cuencas y territorios en el país, y en América Latina.

Planificación y gestión

La socialización del documento del POMCH fue realizado en talleres veredales siguiendo la metodología producto de la experiencia adquirida por la CAM en el desarrollo del proyecto¹⁴ *Corredor Biológico, Parques Nacionales Naturales Cueva de los Guacharos-Puracé*. Se realizó, igualmente, un evento ampliado en la ciudad de Neiva para hacer la presentación formal del documento y cerrar así la etapa de concertación y consulta. Siguiendo los lineamientos normativos, el Plan de Ordenamiento y Manejo es presentado al Consejo de Cuenca y posteriormente al Consejo Directivo de la CAM, instancias en las que fue aprobado y adoptado oficialmente mediante Acuerdo No. 006 de 2007, adquiriendo carácter obligatorio.

Esto dio paso a la etapa de gestión y ejecución, de la que surge otro importante elemento innovador. La principal preocupación para dar inicio a la implementación del plan radicaba en la sostenibilidad y estabilidad de los recursos técnicos y financieros para el plan operativo. Por ello, se establece desde el Consejo de Cuenca, conformado por representantes de la Gobernación del Huila, la Alcaldía de Neiva, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, las Empresas Públicas de Neiva, un representante de la comunidad rural y uno de la población urbana, un proceso de negociación y acuerdo que deriva en el compromiso

¹⁴ Proyecto que inició en el 2002, con el apoyo del Fondo Francés para el Medio Ambiente –FFEM–.

reglamentado de destinar recursos, con cargo a las rentas propias de cada una de las cuatro instituciones, por los próximos 20 años para la financiación del POMCH.

Así mismo, se realizaron jornadas de validación del documento, en las que además se suscribieron acuerdos locales, veredales y prediales, acuerdos dónde la comunidad deja constancia de su compromiso con el plan, con la cuenca y con el ejercicio del control social sobre las inversiones que se ejecuten. Este hecho abre paso a estrategias de gestión corresponsable entre todos los actores del territorio, permitiendo dar solidez a los planes propuestos y consensuados.

Uno de los aspectos más críticos radicaba en la falta de confianza y legitimidad institucional ante la comunidad rural, producto de una historia de intervenciones técnicas desarticuladas e invasivas. Desde la década del 80, la cuenca vio desfilar una serie de especialistas, estudios y diagnósticos¹⁵ de la realidad ambiental y social del territorio, que desconocían las dimensiones y realidades propias del territorio, y que daban inicio, entre otros, a procesos de reforestación con especies foráneas, como el pino, sin el seguimiento técnico adecuado; especies que terminaban secando la tierra. El resultado, como es visto desde diversos actores, públicos, sociales y técnicos, es una cuenca sobre diagnosticada y sin capacidad de prevenir el riesgo ambiental. Con, además, un muy alto costo social, la desconfianza en la institucionalidad y la intervención pública por parte de la comunidad.

El proceso participativo de formulación del POMCH abrió el camino hacia la reconstrucción de esa legitimidad institucional, sin embargo, al momento de dar inicio a la ejecución del plan operativo, se plantea la necesidad de conformar un equipo técnico que diera garantías de solidez, conocimiento, transparencia y corresponsabilidad en el trabajo local. En este sentido se buscan experiencias

¹⁵ Entre estos diagnósticos se realizaron varios por parte del, entonces, INDERENA, la CAM, algunas organizaciones privadas y varios estudios ambientales de diferentes entidades académicas.



parecidas para establecer metodologías de trabajo participativo en el manejo ambiental de territorios hídricos, como el Proyecto de Desarrollo de la Participación Comunitaria en el Sector Forestal –PACOFOR-, ejecutado en Manizales a través de un convenio entre el Gobierno Nacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO-, con financiación del gobierno de Holanda.

Este proyecto fue central como antecedente indirecto de las metodologías participativas que se emplearon en la ordenación de la cuenca del Rio Ceibas.

PACOFOR fue un proyecto que, a través de una “metodología de desarrollo forestal participativo, promueve la sensibilización socioambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades, involucrando el árbol y al bosque como un componente importante de las alternativas productivas sostenibles¹⁶”

Dada la experiencia en el trabajo local con metodologías participativas, el manejo de un enfoque integral de manejo de cuencas hidrográficas, cambio climático y seguridad alimentaria, y el trabajo desarrollado, entre otros, con PACOFOR, se establece un acuerdo para que sea la FAO la ejecutora del Plan de Ordenamiento y coordine la puesta en marcha del Plan Operativo. Se suscribe en este sentido un convenio entre la CAM, administradora del POMCH, y la FAO para el desarrollo del proyecto UTF/COL/030/COL¹⁷ y se da inicio a los protocolos propios de la

¹⁶ VARIOS (2003), Proyecto PACOFOR y los estudios de caso voces del desarrollo forestal.

Proyecto desarrollo de la participación comunitaria en el sector forestal, Manizales P. 20

¹⁷ Cabe anotar que los proyectos UTF de la FAO corresponden a aquellos en los que los fondos provienen en su totalidad de la nación y el acompañamiento de la organización es exclusivamente de cooperación técnica. Para todos los proyectos de cooperación, FAO establece un oficial de seguimiento desde la regional y un cronograma de misiones técnicas, que dependen de las características propias de cada proyecto. En el caso del proyecto de Ceibas se establece la competencia en el área de Desarrollo, Tierra y Agua, así como en Agua y Bosques, siendo los oficiales principales de estas áreas para América Latina, los oficiales técnicos del proyecto por parte de FAO y un cronograma de tres misiones de seguimiento.

Organización para la conformación del equipo técnico y el establecimiento de los procesos de participación y forma de intervención de la FAO.

La experiencia de FAO en la conformación de equipos de cooperación locales fue fundamental en la suma de factores innovadores en este proyecto. La conformación de equipos de trabajo con contratación de técnicos locales da un marco de visión más ajustado a las realidades y dinámicas territoriales. La conformación del equipo para Ceibas incluyó perfiles con experiencia en procesos de reforestación, reconversión productiva, bioingeniería y veterinaria. También se dio prioridad a técnicos que habían participado del proceso de formulación del POMCH y que habían trabajado con diferentes corporaciones de la comunidad, siendo miembros y habitantes de la cuenca, en algunas ocasiones.

Esta característica fortaleció el proceso de reconstrucción de confianza y el trabajo participativo y corresponsable en la gestión de las acciones que requerían ser puestas en práctica para mitigar la emergencia, reducir el riesgo y cumplir los objetivos de largo plazo. La presentación del equipo de trabajo y del ingreso al territorio por parte de los técnicos, representaba un reto adicional, debido a las condiciones de seguridad de la zona, en especial la parte alta de la cuenca. La situación de orden público, la presencia y dominio de actores armados, en particular las FARC, generaba temor e incertidumbre. Sin embargo, las características del equipo y su calidad de ente neutral, como son las Naciones Unidas, sumó a la posibilidad de adelantar los planes de acción y dar comienzo al proyecto.



MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL, LA PROPUESTA CEIBAS

El manejo y ordenamiento de la cuenca ha sido un proceso en el que han confluído factores y variables importantes para su éxito.



Los informes de desempeño, avance e impactos dan cuenta de los alcances que el proyecto ha tenido en la reducción del riesgo ambiental, la prevención de emergencias, la reconversión productiva y el fortalecimiento institucional y comunitario. Además de ello, detrás de estos impactos, hay un resultado impactante para el desarrollo rural, con todos los componentes que esto implica. La forma en que se ha desarrollado el proyecto, desde su formulación hasta su implementación y evaluación, da cuenta de un modelo de gestión territorial y abre enormes posibilidades para el diseño de políticas públicas integrales a la atención de las poblaciones rurales de nuestro país, particularmente habitantes de las cuencas hidrográficas.

La evolución del enfoque territorial del desarrollo rural ha mostrado, a partir de experiencias importantes en América Latina, que la operatividad de sus categorías conceptuales está en un modelo de gestión territorial que derive en políticas públicas claras e integrales, que den sostenibilidad a los procesos articulados de los territorios. En este sentido, se ha pretendido reconstruir desde este proceso de



sistematización, la propuesta¹⁸ implícita que surge de la experiencia de la cuenca del Rio Ceibas, de sus procesos, sus aciertos y sus limitaciones.

DELIMITACIÓN TERRITORIAL

El primer componente conceptual de un modelo de gestión territorial corresponde a la delimitación territorial, entendiendo ésta como el reconocimiento de un territorio, su visión y sus metas estratégicas. Un territorio no se crea, se reconoce colectivamente a partir de evidenciar sus características biofísicas, su capacidad de crecimiento y las dinámicas que se suceden día a día en él. La forma en que se abordaron las problemáticas ambientales y de emergencia que dieron inicio al proyecto, hasta la metodología en la que se formuló el plan, hacen un reconocimiento de la cuenca hidrográfica como territorio articulado, dinámico y de desarrollo. Este reconocimiento no sólo parte de establecer sus límites geográficos, sino de validar su historia de poblamiento, la forma en que se interactúa entre comunidad y naturaleza, y el diseño de una visión compartida. Otro aspecto fundamental para el desarrollo de este componente es que el reconocimiento territorial viene de la mano de una institucionalidad que lo asume como unidad de gestión.

¹⁸ Los insumos para la reconstrucción y esquematización de esta propuesta de modelo surgen, de un lado del análisis de la documentación con la que cuenta el proyecto, como aparece referenciado en el anexo al final del documento, y de otra, del proceso de sistematización que se llevó a cabo con entrevistas a los actores involucrados en el proyecto. Participaron de estas charlas, oficiales regionales que realizan el seguimiento por parte de FAO, el equipo técnico ejecutor de la organización, los actores públicos, privados, de control político y social del proyecto, y miembros representantes de la comunidad de la cuenca, que han participado del proceso y sus resultados. Las entrevistas se llevaron a cabo en tres momentos específicos. El primero de ellos con el equipo técnico ejecutor de FAO en la ciudad de Neiva los días 29 y 30 de abril. Una segunda sesión más amplia de entrevistas, con los funcionarios públicos de la Gobernación y la Alcaldía, el Consejo de Neiva, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, y diferentes dirigentes y líderes de la comunidad, los días 30 de mayo y 01 de junio. Finalmente las entrevistas con los funcionarios técnicos del proyecto y algunas revisiones posteriores con el equipo de trabajo, se realizaron de manera virtual durante los meses de agosto y septiembre de 2013.

A partir de la incorporación de los conceptos de desarrollo sustentable en las políticas de ordenamiento ambiental de los países, el manejo del recurso hídrico ha tomado cada vez más importancia, por las implicaciones que éste tiene en el



desarrollo humano. Las cuencas, entonces, aparecen como elementos centrales en el impacto que su intervención tiene en los encadenamientos ambientales y el territorio que las rodea. Colombia desde 1974 maneja aspectos normativos sobre la importancia de las cuencas y la visión que, desde la experiencia en terreno, aporta FAO, ha demostrado que

la “cuenca es la unidad por excelencia para el manejo de los recursos naturales”.

El reconocimiento que se hace en 2005 de la importancia de intervenir la cuenca, la pone en evidencia como unidad de gestión e intervención, para lo que el documento S.O.S Rio Ceibas es fundamental. El primer aspecto que lo constituye un componente del modelo de gestión territorial es el acuerdo interinstitucional por el que se establece formalmente la cuenca como un territorio de intervención, con el apoyo y la voluntad política de la institucionalidad de la ciudad, el departamento y la nación.

Siguiendo los parámetros generales del modelo de gestión territorial, la delimitación del territorio se puede determinar según dos tipos de indicadores, el diagnóstico de la problemática territorial y la visión del territorio en términos de metas estratégicas.

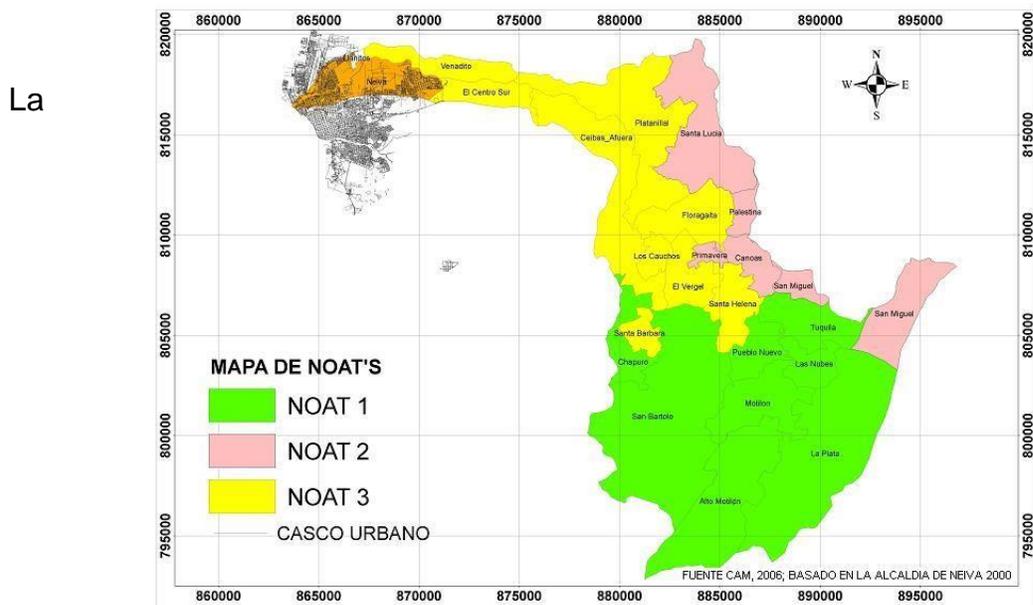


Dadas las características de la emergencia ambiental que se sucede en 2004, y la historia general de cuenca, se realiza un proceso de diagnóstico alrededor del recurso suelo, sus condiciones, características y los principales conflictos en el uso que se hace de éste. De igual manera se realizó el diagnóstico en términos socioeconómicos, principalmente de necesidades básicas como salud, educación y vivienda, para determinar el tipo y alcances de la intervención.

La definición de Núcleos de Ordenamiento Territorial Ambiental –NOAT- fue fundamental para especificar los niveles de las problemáticas comunes a la cuenca, siguiendo características compartidas por grupos de municipios, especialmente aquellas de movilidad poblacional, topografía, y condiciones naturales y socioeconómicas. Se definieron originalmente tres núcleos: NOAT 1 compuesto por las veredas La Plata, Alto Motilón, Motilón, Las Nubes, Tuquilla, Pueblo Nuevo, San Bartolo y Chapuro; NOAT 2 integrando las veredas San Miguel, Canoas, Primavera, Palestina y Santa Lucía; y NOAT 3 en el que se encuentran las veredas Santa Helena, El Vergel, Cauchos, Floragaita, Santa Bárbara, Platanillal, Ceibas Afuera, El Centro y Venadito.



MAPA NO. 3 NÚCLEOS DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL 2007



metodología empleada para el establecimiento de las principales problemáticas, fue la de marco lógico, buscando establecer lineamientos causales entre los diferentes fenómenos a los que se enfrentaba la cuenca. Los problemas estructurales de la cuenca fueron enumerados como la pérdida de cobertura forestal, el manejo inadecuado y contaminación del recurso hídrico, la baja fertilidad del suelo y la pérdida de la biodiversidad. En relación a las problemáticas socioeconómicas, se mencionan la poca oferta educativa y los bajos grados de escolaridad, viviendas en zonas de alto riesgo, sistemas productivos poco rentables, hacinamiento, insuficiente cobertura del acueducto, bajos ingresos familiares, alta inseguridad alimentaria y desnutrición, inadecuada cobertura de salud, contaminación ambiental por el inadecuado manejo de residuos sólidos, y poca gestión y participación de los habitantes de la cuenca en procesos de desarrollo.

Aludiendo el carácter técnico ambiental del diagnóstico, particularmente en términos de la crisis ambiental que se presenta como principal antecedente directo, la deforestación y el inadecuado manejo del recurso hídrico se convierten en las dos

principales problemáticas. La ampliación de la frontera agrícola; la mayor presión antrópica sobre los recursos naturales; las inadecuadas prácticas productivas, particularmente el manejo silvopastoril y técnicas de adecuación de terrenos para cultivos; la contaminación de los ríos y quebradas; la ausencia de políticas estatales adecuadas, la falta de comunicación y relación de confianza entre la comunidad y las instituciones, fueron algunas de los aspectos más importantes identificados como causas de los graves problemas de deforestación, contaminación y disminución del caudal del río y sus afluentes, pérdida de biodiversidad, y erosión¹⁹.

El ejercicio de diagnóstico también mostró una importante relación entre estas problemáticas técnico ambientales como los problemas estructurales en términos socioeconómicos, elemento clave en determinar intervenciones integrales que atendieran no sólo la emergencia sino el desarrollo sistémico de la cuenca. En materia socioeconómica las principales problemáticas apuntaron hacia el alto nivel de necesidades básicas insatisfechas, particularmente en términos de vivienda, salud y organización social.

TABLA NO. 2 PROBLEMÁTICA SOCIAL Y FAMILIAR POR NOAT

PRIORIZACIÓN	NOAT 1	NOAT2	NOAT3
Problemáticas incidentes en calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> Viviendas en mal estado y alto riesgo Contaminación por residuos sólidos Bajos niveles de seguridad alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> Viviendas en mal estado y alto riesgo Falta de cobertura acueducto veredal 	<ul style="list-style-type: none"> Viviendas en mal estado Contaminación por residuos sólidos Bajos niveles de seguridad alimentaria
Problemáticas incidentes en bajo desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> Bajo nivel educativo Desorganización comunitaria e inequidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> Falta educación secundaria Desorganización comunitaria e inequidad de género Escasa participación de la mujer 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de educación de calidad para niños y la comunidad Desorganización comunitaria e inequidad de género
Problemáticas incidentes en crecimiento		<ul style="list-style-type: none"> Falta espacios deportivos No existen hogares de bienestar en la zona 	

¹⁹ CAM (2007), Plan de Ordenamiento y Manejo Cuenca Hidrográfica del Rio las Ceibas. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Diagnóstico Cuenca Hidrográfica. Huila Pg. 17-20

Fuente: Tomado y modificado del diagnóstico del Plan de Ordenamiento

El segundo elemento fundamental para el modelo de gestión territorial es el establecer un norte consensuado para la intervención, definido como una visión a largo plazo con la que los actores se sientan identificados y esperanzados en su propio desarrollo. Esta visión, adicionalmente, debe expresarse en términos de metas estratégicas que garanticen que la visión puede hacerse efectiva. En este sentido, el ejercicio participativo sobre formulación de la cuenca definió como visión a 30 años, la siguiente:

“En el año 2035 Las Ceibas, será una cuenca ordenada, equilibrada, productiva y sostenible que garantiza el suministro de agua, conserva la biodiversidad y minimiza los riesgos, para el bienestar de las familias que la habitan, de los Neivanos y de la comunidad regional; con criterios gerenciales, de coordinación, de participación social e institucional, de concertación, de visión regional y de equidad; orientados a contar con un plan estratégico que involucre procesos de control y seguimiento, e investigación permanente”²⁰

Esta visión busca orientar ante todo la intervención y sus maneras de operar para lograr cumplir estas metas propuestas. En este sentido, pese a que no fue parte del ejercicio participativo del 2005, se pueden mencionar como principales metas estratégicas para el territorio la recuperación ambiental y de los recursos renovables, el fortalecimiento económico, social e institucional y la planificación territorial sistemática.

Para cada una de estas metas estratégicas se establecen, siguiendo la conceptualización de la gestión territorial, indicadores de desarrollo, que permitan

²⁰ Ibid. Visión y Reglamentación Usos del Suelo. Pg. 3



hacer seguimiento y control a la intervención territorial. En el proceso de reconstrucción de este modelo, la sistematización permitió establecer el desarrollo de estos indicadores, implícitos y no programados por el proyecto, desde la percepción de los actores de manera cualitativa²¹, evidenciando resultados desde la experiencia diaria de los habitantes de la cuenca y los actores institucionales.

TABLA No. 3 SEGUIMIENTO DE METAS ESTRATÉGICAS DE GESTIÓN TERRITORIAL PROYECTO DE MANEJO DE LA CUENCA DEL RIO CEIBAS

METAS	INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
Recuperación ambiental y de los recursos renovables	Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Ambientales • Reconversión Productiva • Sustentabilidad y recuperación de recursos naturales • Seguridad Alimentaria • Reducción de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de reforestación exitosos con especies nativas, a través de asociaciones comunitarias • Recuperación de la zona de reserva, avistamiento de fauna silvestre que se restablece en parte alta de la cuenca • Definición de <i>reservas de la sociedad civil</i>, que han permitido pagos parciales por servicios ambientales, siendo ejemplo nacional y contando con el reconocimiento internacional • Aprendizaje y cambio de técnicas de producción sostenibles, eficientes y de mejor calidad, asegurando procesos de seguridad alimentaria y medios de vida • Reducción de factores en manejo y prevención del cambio climático • Reducción de avalanchas, desbordes y escases de agua e incorporación de sistema de alertas tempranas • Conciencia social sobre la importancia de la sostenibilidad en los medios de vida, la corresponsabilidad en el desarrollo y capacidad de cambio
Fortalecimiento económico,	Competitividad y productividad	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia productiva • Incursión en mercados 	<ul style="list-style-type: none"> □ Producción agrícola orgánica y procesos de certificación para nuevos mercados

METAS	INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
-------	-------------	-------------	-------------------------------------

²¹ Estos indicadores pueden ser medidos, de todas formas, desde parámetros cuantitativos que sobrepasan las intencionalidades de este documento, pero que son complementos fundamentales para los procesos de desarrollo que se establecen en los modelos de gestión territorial. Estos indicadores forman parte del proceso de seguimiento e informes de evaluación que el equipo técnico ejecutor de la FAO entrega periódicamente a los socios institucionales.

social e institucional			<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de reconversión productiva eficiente en el manejo de los recursos, con técnicas de bioingeniería y producción orgánica, tales como cercas nativas, bebederos, cama profunda y manejo de aguas residuales • Incremento gradual en los ingresos familiares como reconocimiento de las prácticas orgánicas y sostenibles de la producción • Reconocimiento de la inequívoca relación entre producción sostenible y productividad • Reconocimiento de los ciclos naturales de los procesos ambientales y productivos
	Organización comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Asociatividad • Capacidad de interlocución y negociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y creación de asociaciones de la cuenca para procesos de reforestación y reconversión productiva, así como la certificación de producción orgánica • Apropiación de las técnicas de bioingeniería y producción sostenible desde la comunidad a través de capacitación y corresponsabilidad en la ejecución de los planes • Fortalecimiento de la organización comunitaria en procesos de liderazgo y posicionamiento frente a la intervención • Participación de la mujer en procesos productivos y asociativos • Disminución de la migración juvenil en la zona productiva por oportunidades rentables de vida • Participación y apropiación de los jóvenes en los procesos de conservación y productivos



	Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de redes de gestión pública • Eficiencia en la distribución de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la voluntad política necesaria para ejecutar los planes de intervención de manera eficiente y eficaz • Establecimiento de un fondo cofinanciado que garantice los recursos de ejecución • Trabajo multidisciplinario para establecer horizontes de desarrollo para el territorio • Sistema de control político a través de los órganos legislativos correspondientes, particularmente el Consejo de la ciudad de Neiva y ocasionalmente la Asamblea Departamental • Reconocimiento de la multidimensionalidad del territorio y por tanto de la intervención consecuente y coherente con la realidad territorial
Planificación territorial	Evaluación y seguimiento	□ Desarrollo de sistemas de	□ Desarrollo del Sistema de Información Geográfica de la cuenca a través del
METAS	INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
sistemática		información	levantamiento y digitalización de planos predio a predio <ul style="list-style-type: none"> • Inicio del proceso de actualización catastral para la planificación y reglamentación de los usos del suelo • Procesos de zonificación para diferenciación y focalización de la intervención

PACTOS TERRITORIALES

El segundo componente del modelo de gestión territorial apunta al desarrollo de estrategias de intervención que se concreten en proyectos transversales, para lo que el establecimiento de pactos territoriales que coordinen, fortalezcan y garanticen la corresponsabilidad en el desarrollo del territorio es fundamental. Estos pactos permiten reconocer el natural conflicto entre actores y hallar la forma más eficiente y constructiva para resolverlos. El marco participativo con el que contó el proyecto desde su formulación es un elemento esencial en el logro de estos pactos o contratos sociales territoriales.

Dada la realidad de riesgo y emergencia ambiental con que dio inicio el proyecto, el establecimiento de líneas transversales de acción y proyectos estratégicos fue



definido desde el proceso técnico de concertación. Se diseñaron cinco líneas estratégicas, que contemplan aspectos generales de la problemática identificada y que se desarrollan transversalmente, a través de 10 proyectos territoriales. Desde la conceptualización de la gestión territorial, es alrededor de estos proyectos que se suscriben los pactos territoriales, de tal manera que los actores se comprometan desde sus propias competencias al logro de los objetivos generales, las metas estratégicas y, así, se cumpla la visión consensuada del territorio, en este caso, la protección y desarrollo de la cuenca.

TABLA NO. 4 LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROYECTOS TERRITORIALES

LÍNEA ESTRATÉGICA	OBJETIVO PRINCIPAL	PROYECTOS TRANSVERSALES
BOSQUES Y ÁREAS DE RESERVA	Establecer acciones de ordenación y manejo del recurso bosque como un aportante de bienes y servicios ambientales esenciales para	Consolidación del Área Forestal protectora de la cuenca
		Recuperación, protección y
LÍNEA ESTRATÉGICA	OBJETIVO PRINCIPAL	PROYECTOS TRANSVERSALES
	mantener la estructura ecológica principal de la cuenca, que permitan recuperar y estabilizar la masa boscosa, para propiciar la regulación de caudales y minimizar el aporte de sedimentos a las fuentes hídricas.	manejo de coberturas forestales como elemento integral de los sistemas productivos
CALIDAD Y ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO	Gestión de proyectos que permitan la administración del agua y el mantenimiento y mejoramiento de su calidad	Administración, uso eficiente y seguimiento a la reglamentación de usos del agua
		Gestión integral para la descontaminación de fuentes hídricas (saneamiento básico, descontaminación de aguas y manejo de residuos sólidos)
SUELOS, TIERRAS Y SISTEMAS PRODUCTIVOS	Favorecer el componente de recuperación y conservación del recurso hídrico y suelo en todas las labores y procesos agrícolas, acompañado de una propuesta especial de comercialización de los productos y una evaluación y seguimiento año tras año, tanto del estado ambiental de la cuenca, como del impacto socioeconómico,	Reconversión ambiental y manejo sostenible de los sistemas productivos de la cuenca hidrográfica del río Ceibas
		Creación, reglamentación e implementación del fondo de apoyo a iniciativas productivas y de conservación de los recursos naturales renovables

	generando espacios de reconversión productiva.	
GESTIÓN PARA MINIMIZAR EL RIESGO	Identificar, clasificar y analizar las amenazas, la zonificación de la población que presenta diferente tipo de exposición y/o resistencia a eventos naturales, las pérdidas que se pueden ocasionar, las obras para controlar o disminuir las amenazas, las obras que mejorarán la respuesta y resistencia a las amenazas y todo lo relacionado con los planes locales de emergencias (con coordinación entre entidades para la atención de la población ante las probables emergencias)	<p>Diseño y ejecución de obras para la estabilización y/o recuperación ambiental de áreas afectadas por procesos erosivos de grande, mediana y pequeña magnitud</p> <p>Reubicación de familias rurales que habitan zonas de alto riesgo de la cuenca</p> <p>Implementación del Plan Local de Emergencias y Contingencias de la Cuenca – PLEC-</p>
FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Brindar herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para fortalecer la comunicación, la participación y la educación, teniendo en cuenta la problemática ambiental, comunitaria e institucional, al igual que las soluciones propuestas	Gestión del plan y coordinación técnica-operativa para la implementación de acciones de manejo y ordenación de la Cuenca Hidrográfica del río Las Ceibas

A partir de este lineamiento, es fundamental establecer los compromisos y pactos territoriales, esquema que es normalmente relevado en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas. El proceso participativo, tanto en la formulación como en la ejecución, que se llevó a cabo en el proyecto Ceibas tuvo en cuenta esta necesidad de asignar responsabilidades y favorecer los procesos de competencias territoriales de cada tipo de actor.

Los principales indicadores de este componente apuntan a los tipos de acuerdos y alianzas de cooperación que se establecen entre los diferentes actores; los esquemas de control social y los niveles preestablecidos de participación. El primer indicador se refiere principalmente a los mecanismos de formalización de estos acuerdos, el sentido de la cooperación y los esquemas de interlocución. El proceso del proyecto Ceibas se dio desde varios escenarios de cooperación, como fueron

las mesas de concertación para el diagnóstico, la socialización vereda a vereda y la interlocución con representantes de la comunidad rural, entre otros, que permitieron socializar los acuerdos y establecer la corresponsabilidad con el proyecto. Aunque no existen mecanismos que formalizaran estos compromisos, la apropiación de los actores, en especial sociales, de los procesos técnicos de reforestación, producción sostenible, bioingeniería, entre otros, habla del alto grado de compromiso con el proyecto territorial.

En términos de control social, el proceso de socialización con los habitantes de la cuenca derivó en un compromiso de control de las inversiones del proyecto y el manejo de los recursos que surgen de la fiducia; así mismo el control social y político funciona a través, particularmente, del Consejo de la Ciudad de Neiva, y ocasionalmente de la Asamblea Departamental, permitiendo tener debates públicos sobre los procesos que se están realizando para garantizar la cantidad y calidad de agua en el municipio y el departamento.

Finalmente, en relación al indicador de los niveles de participación, uno de los aspectos innovadores en términos de desarrollo y manejo territorial fue involucrar desde el diseño del programa a la comunidad y tomar en cuenta sus procesos internos al momento de plantear y formular los proyectos específicos. En la ejecución, de la mano de las metodologías de trabajo local de FAO, se los involucró de igual manera en los procesos y técnicas que se desarrollaron, tanto en su estructura como en los necesarios procesos de capacitación para su replicabilidad y auto sostenimiento. Existe, sin embargo, una sensación generalizada entre la población sobre el nivel real de injerencia en el proceso final de toma de decisión.

Adicionalmente, surge un punto crítico importante en términos de pactos territoriales, ya que existe una ausencia generalizada los actores privados y comerciales, quienes tienen altas responsabilidades con el territorio y la cuenca, particularmente de los sectores minero, construcción y de ganadería extensiva, qué



requieren de un alto nivel de uso de los recursos naturales renovables, como el agua y los bosques. En este mismo sentido surge una importante ausencia como actor interlocutor válido y necesario, por su responsabilidad en el uso del agua y la contaminación de la cuenca, de la comunidad urbana de la ciudad de Neiva, quienes, pese a tener un puesto en el consejo de la cuenca, asisten poco y no tienen una real participación de los procesos que se realizan cuenca arriba, para garantizar el suministro a la ciudad.

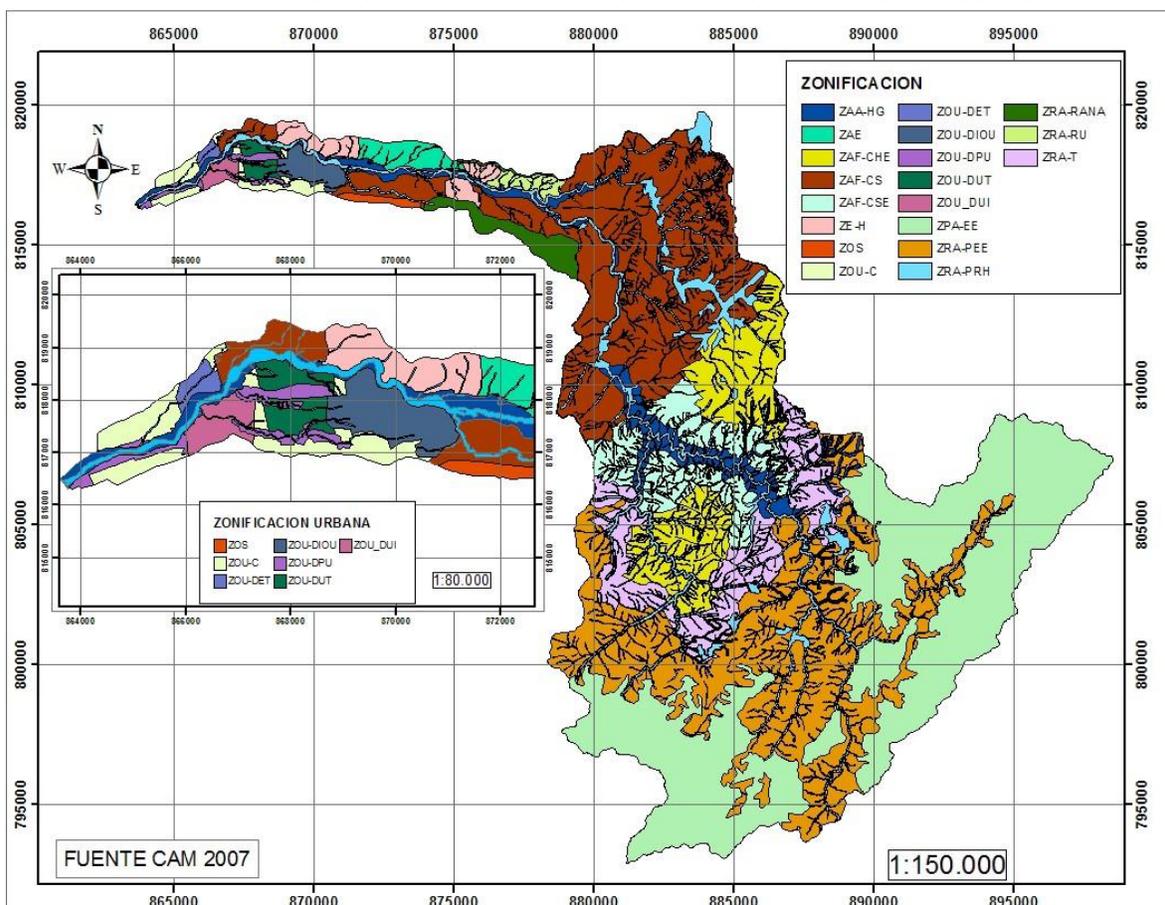
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Dentro del esquema de gestión territorial, es fundamental establecer y definir los marcos normativos que regulan las competencias territoriales de cada nivel territorial, en aras de establecer los esquemas y mecanismos de aplicación de los principios de coordinación, corresponsabilidad y subsidiaridad necesarios para la aplicación y ejecución de las actividades del proyecto. De igual manera, en este tercer componente, es fundamental establecer el proceso o modelo de uso y ordenación del suelo, central en cualquier proceso de desarrollo rural, ambiental o local.

El modelo de usos de suelo estuvo reglamentado y establecido en el marco del Plan de Ordenamiento que se formuló para la cuenca de Ceibas, siguiendo referencias de normatividad nacional y según lo trabajado participativa y técnicamente en el proceso de formulación, socialización y prospectiva. En este sentido se establecieron seis zonas diferenciadas según usos de preservación, recuperación, producción, aprovechamiento de recursos naturales no renovables y de ordenamiento urbano.



MAPA NO. 4 ZONAS DE REGLAMENTACIÓN DEL USO Y MANEJO DEL SUELO



Fuente: Tomado de Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río las Ceibas – Visión y reglamentación de usos del suelo Para cada una de las seis zonas, se definieron, a su vez, zonas menores que especifican usos determinados tomando en cuenta la vocacionalidad del suelo y las actividades de la zona. En este sentido la cuenca es ordenada en torno a 22 zonas menores así:

- Zona de Preservación Ambiental –ZPA-: a la que corresponden la zona de preservación ambiental de ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica y la conservación de la biodiversidad, y la zona de preservación ambiental de rondas hídricas.
- Zona de Amenaza Natural Alta –ZAA-: a esta la compone la zona preliminar de amenaza alta de origen hidroclimático y geomorfológico

- Zona de Recuperación Ambiental –ZRA-: compuesta por la zona de recuperación ambiental de ecosistemas estratégicos de regulación hídrica y la conservación de la biodiversidad, la zona de recuperación ambiental de nacimientos de agua y recarga de acuíferos, la zona de recuperación ambiental para la preservación de rondas hídricas, y la zona de recuperación ambiental para la preservación por restricción de uso (áreas distribuidas por toda la cuenca)
- Zona de Transición entre las áreas de preservación y las zonas aptas para actividades productivas –ZRA-T-: de la que se estableció una zona de transición
- Zona de Producción Agropecuaria Sostenible –ZPAS-: a la que corresponden la zona de producción agroforestal sostenible de clima húmedo relieve escarpado, la zona de producción agroforestal sostenible de clima seco relieve escarpado, la zona de producción agroforestal sostenible de clima seco relieve ondulado a quebrado, y la zona de producción agropecuaria ecoeficiente.
- Zona de Extracción de Recursos Naturales No Renovables –ZPS-RNNR-: compuesta por la zona de extracción minera, zona de extracción de hidrocarburos, y la zona de extracción de material de arrastre
- Zona de Ordenamiento Urbano –ZOU-: en la que se constituyen la zona de desarrollo paisajístico urbano, la zona de desarrollo urbanístico institucional, la zona de desarrollo urbanístico El Tesoro, la zona de desarrollo integral oriente urbano, la zona susceptible de desarrollos urbanísticos bajo estudios técnicos, la zona de ordenamiento urbano consolidado y la zona de ordenamiento suburbano.

Con la reglamentación de usos del suelo, el modelo de gestión territorial de Ceibas puede dar inicio al proceso de organización de las actividades de ordenamiento,



sustentadas en un marco normativo²² importante, que regula desde los espacios ambientales como las cuencas, como los desarrollos económicos humanos que la componen, utilizan e interactúan con ella. En el modelo propuesto por Ceibas surge un importante marco de competencias territoriales base para establecer mecanismos de información y divulgación que determinen principios de coordinación, responsabilidad y subsidiaridad, en un marco de políticas públicas.

TABLA NO. 5 INDICADORES DEL ESQUEMA TERRITORIAL

INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
Competencias Locales	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación por niveles territoriales • Modelos de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los alcances de los marcos normativos en términos de legislación de cuencas, planes de ordenamiento y procesos participativos en Colombia • Reconocimiento del potencial técnico de la comunidad al ser capacitada y empoderada en los procesos tanto políticos como técnicos • Articulación entre niveles territoriales para los aspectos más generales como suministro de agua, cuidado ambiental y calidad de vida • Foros de interlocución, socialización y negociación como Foro del Agua (Marzo 2013) • Ausencia de procesos de interlocución, negociación y corresponsabilidad con otras entidades de nivel nacional, particularmente en términos de reforma agraria y reubicación de familias en zonas de reserva. • Deficiencia y debilidad de los procesos de titulación de tierras y competencias en usos de suelo de instituciones como INCODER
Estrategia de Información	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo hacia las comunidades y participantes del proyecto • Mecanismos de aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> □ Procesos de socialización a partir de campañas y programas de concientización como ciclorutas ambientales, jornadas sociales de navidad y niñez, así como de descontaminación de bocatomas

INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
	de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Foros de capacitación y socialización, tanto a nivel comunitario como a nivel institucional • Participación en proyectos de socialización y educación ambiental • Procesos de negociación de los procesos con los actores involucrados generando espacios de aprendizaje y empoderamiento

²² El marco normativo es desarrollado ampliamente en el capítulo anterior del presente documento

Estrategia de divulgación	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de divulgación y retroalimentación con otras comunidades • Presentación ante instancias responsables del diseño de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de seguimiento y trabajo continuo entre equipo técnico y comunidad que abre espacios para una constante retroalimentación • Reconocimiento de las dinámicas territoriales interfronterizas, que genera procesos de replicabilidad y participación de comunidades vecinas de otros departamentos, particularmente en los procesos de reforestación y cuidado de la zona alta de la cuenta • Presentación de avances en sesiones del Consejo de Neiva para control social y político • Propuestas sobre generación de políticas públicas a nivel municipal y departamental
----------------------------------	---	--

ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Finalmente, el modelo de gestión territorial requiere del diseño y ejecución de esquemas y mecanismos de coordinación de políticas e intervenciones sectoriales, de tal manera que gestionen los proyectos territoriales y hagan posible la concurrencia en el desarrollo. Estos mecanismos, se busca, superen la interlocución para llegar a acuerdos de gestión intersectorial, en la que el territorio cuente con una institucionalidad coordinada y una intervención transversal.

El proyecto de Ceibas ha logrado esquemas importantes, soportados en marcos normativos sólidos, que permiten que la intervención se ejecute de manera territorial, favoreciendo la distribución de ingresos y los recursos técnicos. La voluntad política, que supuso el acuerdo interinstitucional por el que entidades de diferentes niveles territoriales se asociaron en pro del desarrollo de la cuenca, es un ejemplo claro de la forma en que puede articularse la gestión pública. El acuerdo contempla la coordinación de la intervención sobre la cuenca en referencia al Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica entre entidades que cubren los tres niveles territoriales del país, nación, departamento y ciudad, y de sectores con injerencia sobre los diferentes procesos ambientales, sociales y económicos que se suceden en ella.



De esta manera se logró una articulación en la que se asegura un fondo cofinanciado entre entidades regionales del nivel nacional como es la *Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM–*, organismos del nivel departamental como la *Gobernación del Huila*, e instituciones locales correspondientes a la gestión de la ciudad como son la *Alcaldía de Neiva* y las *Empresas Públicas de Neiva*. La fiducia cuenta con el aporte sostenido a lo largo de la aplicación del POMCH (20 años) por parte de las cuatro entidades y es administrada por la CAM, entidad encargada de coordinar el proyecto por parte de los socios del acuerdo interinstitucional. Este acuerdo significa una interacción de los diferentes sectores que se ven involucrados en los procesos de desarrollo que determinan el sostenimiento de las actividades que buscan rehabilitar, recuperar, conservar y sostener la producción y calidad del agua del Rio Ceibas.

Adicionalmente, el acuerdo contempla la participación activa del representante de cada una de estas instituciones en el Consejo de Cuenca, cuerpo colegiado del que participan adicionalmente un representante de la comunidad rural y uno de la comunidad urbana, así como el equipo técnico ejecutor del proyecto. Los consejos de cuenca surgen como figura de la legislación nacional para permitir espacios de participación y concertación sobre los procesos de ordenamiento de las cuencas hidrográficas. Aunque no fue hasta 2012 que se estableció la legislación definitiva, el proyecto instauró el consejo desde 2005, lo que permitió establecer estrategias concertadas y articuladas de los actores involucrados.

Esta participación ha sido fundamental en los logros del proyecto a lo largo de esta primera etapa de ejecución. La articulación de actores, sumada al trabajo técnico del equipo ejecutor, ha permitido empoderar a la comunidad rural en los procesos técnicos desarrollados, de sostenibilidad y conservación, y la recuperación ambiental de la cuenca. Adicionalmente ha permitido mantener canales de control social que permiten retroalimentar constantemente el proyecto y asegura la veeduría de la sociedad a través del control político que ejerce el Consejo de la

Ciudad de Neiva. La articulación aún está consolidándose, y el punto crítico de mayor atención apunta a la ausencia de esquemas y espacios sólidos de socialización y compromisos de los actores privados y la comunidad urbana.

En este sentido, la propuesta de articulación de actores se desarrolla a través de indicadores como los arreglos institucionales, la construcción o fortalecimiento de la institucionalidad territorial y los esquemas de financiamiento que garanticen la ejecución y sostenibilidad del proyecto de manejo de la cuenca.

TABLA No. 6 INDICADORES SOBRE ACUERDOS TERRITORIALES

INDICADORES	DIMENSIONES	RESULTADOS SEGÚN PERCEPCIÓN ACTORES
Arreglos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de acuerdos • Compromisos de actores • Relación público-privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de voluntades entre organismos de los tres niveles territoriales: Nación (CAM), Departamento (Gobernación), Local (Alcaldía y EPN) en formulación, financiación y seguimiento • Empoderamiento de las comunidades rurales sobre los procesos técnico desarrollados, los procesos de sostenibilidad y la recuperación ambiental • Control político y social constante • Fortalecimiento de la organización comunitaria en su capacidad de injerencia en los procesos de desarrollo e intervenciones técnicas en su territorio • Ausencia de esquemas y espacios fuertes de socialización y compromisos de los actores privados y de la comunidad urbana
Institucionalidad territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura y funcionamiento de cuerpos colegiados • Espacios de interlocución entre niveles (nacional, regional, local) 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo de Cuenca con participación institucional (cuatro instituciones relacionadas), técnica (equipo ejecutor) y comunitaria (representante de comunidad rural y urbana) • Percepción de desbalance entre la representatividad pública y la comunitaria • Ausencia de espacios de negociación e interlocución con los demás niveles territoriales fuera de los foros de socialización y las reuniones del consejo de Cuenca • Mecanismos de divulgación de la experiencia pero no de articulación del trabajo del proyecto con otros departamentos o cuencas



Esquema de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema de articulación institucional para el financiamiento del proyecto • Protocolos de inversión • Estructura local 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de recursos para la ejecución total del POMCH desde las cuatro instituciones socias • CAM como administrador de recursos y proyecto • Manejo de los tiempos de inversión de acuerdo a los pactos establecidos para la ejecución del Plan Operativo • Esquemas de rendición de cuentas sobre fondos e inversiones • Transparencia en la puesta en marcha de las diversas actividades de los proyectos definidos
----------------------------------	--	---

El reto principal que surge de la propuesta del proyecto Ceibas radica en abrir canales de comunicación, participación y coordinación entre niveles regionales vecinos, interdepartamentales y otras cuencas. Se han adelantado algunos procesos comunitarios conjuntos, particularmente con habitantes de veredas y municipios aledaños a la zona alta de reserva, para buscar, ante todo, preservar los predios comprados para reforestación de la utilización de estos terrenos en la práctica de ganadería extensiva. Sin embargo, se percibe desde la comunidad la necesidad de involucrar a diferentes actores de otros niveles y sectores para garantizar los procesos que se han adelantado en estos años de aplicación del POMCH.



UNA EXPERIENCIA IRREPETIBLE Y REPLICABLE.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA



La crisis ambiental, social y económica que enfrentó el municipio de Neiva y la Cuenca del Río Ceibas en 2004 fue el resultado de una historia de métodos productivos poco sostenibles, procesos técnicos desenfocados e impositivos, y políticas públicas desordenadas y desarticuladas. Estas variables no son exclusivas de la Cuenca

del Río Ceibas, están presentes en gran número de territorios rurales, no sólo reconocidos en torno a fuentes hídricas, pero especialmente en ellas.

Las consecuencias de la crisis fueron de gran impacto para la sociedad rural y de enorme alarma para la comunidad urbana. Esto motivó la puesta en marcha del acuerdo interinstitucional que abrió la puerta a un proyecto innovador en lo técnico, de empoderamiento comunitario y articulador en lo político. La voluntad política de establecer un modelo de intervención en el que se escuchara, validara y reconocieran los saberes locales permitió que el proyecto trascendiera en lo ambiental y se constituyera en un modelo de gestión de un territorio, con características biofísicas especiales, con una historia y una cultura que determinan los patrones de interacción y conservación y que buscan la sostenibilidad de los recursos para garantizar altos niveles de calidad de vida.



Todas estas características lo transforman en una experiencia irrepetible, puesto que cada territorio tiene una identidad propia y reconoce una territorialidad única. Cada territorio es un reconocimiento de las dinámicas sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales de sus espacios geográficos y las comunidades que lo habitan. Sin embargo, la forma en que se interviene, en que se organizan los actores para la búsqueda de soluciones, los modelos que se aplican para coordinar la gestión pública y establecer los recursos para ella, se constituyen en un modelo para replicar en territorios con características similares, con problemáticas parecidas y con potencialidades comunes. Esto lo hace una experiencia irrepetible y, a la vez, replicable.



El proyecto de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica del Rio las Ceibas es, básicamente, un proyecto de desarrollo a largo plazo, con importantes resultados, técnicos y sociales, en su primera etapa de ejecución. Han sido muchos los aprendizajes y las limitaciones, y enfrenta aún muchos retos para garantizar su sostenibilidad y el cumplimiento de las metas estratégicas que surgieron de la visión consensuada de la cuenca.

LECCIONES APRENDIDAS

Hay tres grandes lecciones aprendidas en el proceso del proyecto de Ceibas. Lecciones que reúnen los diferentes aciertos, puntos críticos y limitaciones que se han tenido a lo largo de esta primera etapa y que representan los retos de futuro para el proyecto y la sostenibilidad de la cuenca. En primera instancia, el empoderamiento de las comunidades en sus propios procesos de desarrollo y las



acciones que afectan sus territorios, en segunda medida, la voluntad política necesaria para generar procesos de gestión articulados; y, finalmente, una intervención técnica con carácter social.

Empoderamiento Comunitario

La primera gran lección surge en el entorno comunitario. La validación que se llevó a cabo de las expectativas, dudas y alternativas de solución que surgieron de las comunidades habitantes de la cuenca abrió la puerta para establecer un primer paso fundamental en los modelos de gestión territorial. Empoderar a la comunidad con las herramientas, procesos y capacidad de negociación necesarias para que se generen un sentido de apropiación del proyecto, una garantía de sostenibilidad para los procesos de desarrollo territorial.

El crecimiento comunitario de estos seis primeros años es evidente. Una comunidad acostumbrada a sentirse aislada de los procesos técnicos, a ser receptores de propuestas e insumos pero con pocos procesos de aprendizaje, una comunidad excluida de los procesos de toma de decisiones así como ausentes del control social necesario en la aplicación de políticas públicas que los afectan. La organización fundamental de la comunidad estaba representada por las Juntas de Acción Comunal, principalmente, y algunos grupos asociativos aislados. Los procesos productivos se realizaban ajenos a procesos de conservación ambiental, principalmente en términos de ganadería extensiva, siembra de cultivos transitorios y empleo de quemados para adecuación de terrenos, lo que además incidía negativamente, no sólo en los recursos naturales, sino en los ingresos familiares.

Los principales cambios se han dado de la mano de un cambio de consciencia en la comunidad sobre su papel, responsabilidad y compromiso con los proyectos que implican su relación con el territorio. En este sentido, el principal logro ha sido el establecimiento de un principio de corresponsabilidad que, además, determina un sentido de asociatividad en pro del desarrollo. A partir de la ejecución del proyecto,



han surgido varias organizaciones comunitarias fuertes, principalmente productivas que han permitido abrir canales de desarrollo tanto dentro como fuera del proyecto. Entre éstas cabe mencionar los cerca de 6 grupos asociativos conformados para adelantar los procesos de reforestación de la zona de reserva, asumiendo el proceso desde el cultivo de especies nativas, la siembra y el cuidado, con guardabosques y reservas de la sociedad civil. Proceso que le mereció al proyecto reconocimientos nacionales e internacionales, y el establecimiento de reconocimientos tributarios, así como pagos por servicios ambientales.

En la zona productiva, surgen varias asociaciones, como Asoceibas y Asprocaeco, que han buscado fortalecer los procesos participativos y productivos, y que han generado institucionalidad social para certificar productos a nivel internacional, como el café de Agromesón. También se han fortalecido las instancias de participación política, como las Juntas de Acción Comunal –JAL-, y grupos que participan de programas nacionales como “Familias en Acción” y el “Club de Amas de Casa”, que favorecen el desarrollo social de grupos vulnerables como las mujeres y niños rurales.

Este empoderamiento se ha dado también en los procesos técnicos, favoreciendo que la comunidad se apropie de procesos de bioingeniería para la producción sostenible y para la prevención de riesgos ambientales, como las cunetas, acequias de desviación, procesos de revegetación, cortinas con materiales vivos y amarres con especies arbóreas o gramíneas, entre otras. Los procesos productivos sostenibles compartidos con los miembros de la comunidad, han generado conocimiento en torno a prácticas como la siembra de cercas nativas, la construcción de bebederos para ganado y cama profunda para cerdos. Estos procesos se ven enriquecidos por la capacitación para el manejo de residuos sólidos y la construcción de micro rellenos en cada finca, la instalación de hornillas para estufas de conservación, y reservorios para aguas lluvia, entre otros procesos ecológicos.



También han surgido grandes limitaciones en el proceso de fortalecimiento comunitario. Recuperar la confianza de la comunidad en la intervención pública ha requerido de mucha paciencia y de un acompañamiento continuo a las expectativas y dudas de la comunidad, así como el reconocimiento de su papel protagónico en el proceso de recuperación ambiental y desarrollo económico. La validación de sus alternativas y la forma de trabajar en conjunto y corresponsablemente en el día a día del proyecto ha permitido establecer lazos sociales importantes entre los socios institucionales y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo es una confianza incipiente que depende de muchas variables para consolidarse como una estrategia de desarrollo en el territorio, y como tal es un punto crítico importante para garantizar la sostenibilidad de los procesos y éxitos adelantados en estos seis años de aplicación.

Otro reto importante para el proyecto, viene asociado con la socialización e involucramiento de la comunidad urbana de la ciudad en los procesos de conservación y cuidado del recurso hídrico y de la zona de la cuenca, que es usada como balneario y lugar de esparcimiento de los habitantes de Neiva. Es necesario establecer procesos sólidos de socialización del proyecto y, más allá, de apropiación de los procesos que se llevan a cabo en la cuenca para garantizar la distribución de agua. Los actores académicos y privados, también han estado ausentes en los compromisos y responsabilidades del proyecto, lo que suma al reto de contar con todos los actores involucrados en el desarrollo de la región y la conservación de los recursos naturales.

Finalmente, surge un elemento crítico fundamental para la sostenibilidad del proyecto de conservación. La inestabilidad social y de opción de vida para las familias de la zona de reserva, que según la normatividad colombiana, no debe tener predios habitados. Las grandes dudas sobre el proyecto, en el aspecto comunitario, radican en la garantía para las familias que habitan aún la zona de reserva de que podrán continuar viviendo como campesinos, del cultivo de la tierra. Las limitantes



más claras provienen de los débiles procesos de titulación de la tierra en Colombia, así como la falta de actualización en el avalúo catastral, que subestima el valor de la tierra y genera complejos procesos sociales de campesinos que deben dejar su modo de vida para vivir en las ciudades, con toda la carga social y económico que conlleva.

El gran reto que enfrenta el proyecto, en este sentido, y que es un reto claro para el país en general, está cifrado en los procesos de reforma agraria y redistribución de la tierra, que permitan mantener y mejorar los niveles de calidad de vida de los habitantes rurales, frente a procesos de conservación ambiental, como el de Ceibas y las reservas forestales de Colombia.

Voluntad Política

La segunda gran lección de este proyecto, indispensable al momento de pensar en replicar la experiencia en otras cuencas del país, e incluso al pensar en establecer políticas públicas de gestión de cuencas, parte del acuerdo de voluntad política establecido entre entidades de los diferentes niveles territoriales que tienen injerencia en el territorio y que permitió, entre todo, contar con los recursos necesarios y sostenidos para la ejecución del plan.

Modificar esquemas de gestión tan arraigados en el país como la sectorización de la intervención pública no es fácil y llegar a acuerdos de responsabilidades articulados e interinstitucionales, y adicionalmente en diferentes niveles territoriales, no es un logro menor. La normatividad colombiana es amplia en figuras de articulación, red de políticas públicas y trabajo interdepartamentales, entre muchos otros. Sin embargo poner en práctica algunas de estas figuras, representa la necesidad de una férrea voluntad política de reconocer a cada territorio, supere o no las dimensiones de la división político administrativa del país, como unidad de gestión y como tal reconocer desde el territorio las necesidades y establecer la intervención de abajo hacia arriba.



La formulación del POMCH se realizó a partir de metodologías sistémicas e integrales que permitieron ver la dimensión real de las problemáticas y la necesidad de involucrar a todos los actores con algún tipo de injerencia territorial, fortalecer la institucionalidad local y propia del proyecto, como el consejo de cuenca, y mantener un flujo adecuado de recursos, sostenidos en el tiempo. Aunque con diversas dificultades, propias de un fondo cofinanciado como el existente en Ceibas, de flujos de desembolsos y cumpliendo de cronogramas, la garantía de recursos financieros y técnicos por parte de las entidades socias del proyecto es uno de los grandes logros, ya que la responsabilidad por el control se reparte entre todas las entidades y permite hacer un mayor y mejor seguimiento de los fondos. El acuerdo de ejecución con un socio neutral, como lo fue la FAO en este caso, fue fundamental para sostener este acuerdo y fortalecer la voluntad política que se requiere para su sostenibilidad.

El continuo control social por parte de las comunidades, en particular desde el trabajo del Consejo de Cuenca, y del control político ejercido desde los organismos legislativos como el Consejo Municipal han sido fundamentales para los logros alcanzados en estos seis primeros años de ejecución. Mantener ese control social y político es uno de los grandes retos de sostenibilidad para el proyecto, así como el establecimiento necesario de la neutralidad en la ejecución del Plan Operativo. No necesariamente de la mano de una organización multilateral, pero si de un grupo que represente y garantice esa voluntad política que ha generado la articulación en la intervención, de tal manera que esta se hace a partir de proyectos territoriales y no de iniciativas sectoriales.

El gran reto está en mantener esa voluntad política que permita generar procesos coherentes entre los diferentes ámbitos de gestión, las intervenciones públicas y los niveles territoriales, siguiendo la lógica del modelo de gestión territorial para lo rural.



GRÁFICA NO. 4 ESQUEMA DE COHERENCIA DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL



Fuente: Tomado de Enfoque Territorial del Desarrollo Rural Desde una perspectiva de Políticas Públicas

Técnica con Carácter Social

Finalmente, la última gran lección apunta a una metodología de trabajo de cooperación técnica en la que la variable social es eje estructurante de los procesos de intervención. Las metodologías que viene aplicando la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO- permitieron favorecer los canales de comunicación, recuperación de confianza y empoderamiento comunitario, ya que involucran en el día a día la variable social, la comunidad a la que llegan y los saberes locales.

Las escuelas de capacitación campesina, modelo de trabajo que difunde la organización en general en el mundo, ha permitido compartir conocimientos, fortalecer el proceso de organización, intercambiar experiencias que favorecen el conocimiento y transformar el aprendizaje en una variable del proceso técnico. Los diferentes procesos de los que se ha apropiado la comunidad han partido de este

tipo de metodologías, fundamental en los éxitos que se han llevado a cabo en esta primera etapa.

Como se dijo anteriormente, validar el papel de las comunidades en los procesos de desarrollo, conservación ambiental y seguridad alimentaria, entre muchos otros, es una garantía de sostenimiento ya que genera procesos de apropiación del proyecto y de las técnicas que se adelantan. El gran reto surge en mantener la continuidad con estas metodologías socialmente amigables, que reconozcan el valor de las actividades productivas y técnicas, así como de las actividades sociales, como las ciclo rutas ecológicas o la celebración de navidad con los habitantes de la cuenca, que se adelantaron en el marco del proyecto, como variable sistémica de la realidad del territorio, su cultura y la historia de sus habitantes.

Favorecer y generar espacios de socialización educativa, acercamiento entre el campo y la ciudad y el continuo empoderamiento de la comunidad en procesos integrales de desarrollo, van a representar una variable central en la sostenibilidad a largo plazo del proyecto y el logro de sus objetivos.

EL CAMINO A SEGUIR

El proyecto de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica del Rio las Ceibas superó la lógica ambiental con que fue asumido en un inicio y como se pudo ver en este proceso de sistematización, se constituye en un modelo de gestión territorial de desarrollo rural, en el que los habitantes de un territorio pueden mejorar su calidad de vida y generar procesos de sostenibilidad a largo plazo.

En términos de política pública, este modelo sirve como una guía de replicabilidad, en la que al reconocer las características ambientales, sociales, culturales, económicas y políticas de una cuenca, ésta se constituye en un territorio y por ende una unidad de gestión para su intervención pública. Es a partir de este reconocimiento que se pueden establecer políticas de largo plazo que recojan, tal como lo hizo Ceibas, aspectos de la multidimensionalidad del territorio, dónde lo



ambiental no está aislado de los procesos de desarrollo social y productivo, sino por el contrario son completamente interdependientes y así deben ser atendidos. El fortalecimiento y empoderamiento de las comunidades que viven el territorio ambiental es vital para garantizar la sostenibilidad y el logro de los objetivos de los proyectos de esta naturaleza y más aún para generar y establecer políticas públicas de gestión de cuencas con una visión de desarrollo rural.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

----- Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC- en www.siac.gov.co

AGUILAR, I., (2007) “Más Vale Prevenir que Lamentar. Las Cuencas y la Gestión de Riesgo a los Desastres Naturales en Guatemala” Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO- en Guatemala

CAM (2007), Plan de Ordenamiento y Manejo Cuenca Hidrográfica del Río las Ceibas. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Huila

CMN (2013), Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales en la Ciudad de Neiva – Gestión del Recurso Hídrico. Contraloría Municipal de Neiva –CMN- vigencia 2012

ECHEVERRI, A. (2011) El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural desde una Perspectiva de Políticas Públicas: El caso de la política rural de Mendoza, Argentina

GARCÍA, M., (2009) “El Agua” Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales



GÓMEZ, L. (2013) Propuesta de trabajo para la Sistematización de Experiencias sobre Asistencia Técnica y Extensión de FAO Colombia, propuesta metodológica, Febrero 2013. Bogotá. Colombia

IDEAM (2008) Guía Técnico Científica para la ordenación de las Cuencas Hidrográficas en Colombia. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

PINEDA, C., (2013), “Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas” Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Ministerio del Medio Ambiente, República de Colombia. Versión 1.0.

PROCURADURÍA (2010), Componente Ambiental en Planes de Ordenamiento Territorial. Procuraduría General de la Nación. Circular 023 de 2010. Colombia

PROTERRITORIOS, (2011) Caracterización y Sistematización de experiencias territoriales. Portal Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial

SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R., PORTILLA, M. (2003) “El enfoque Territorial del Desarrollo Rural”. Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Enero 2003

VARIOS (2003), Proyecto PACOFOR y los estudios de caso voces del desarrollo forestal. Proyecto desarrollo de la participación comunitaria en el sector forestal, Manizales

ANEXO: CLASIFICACIÓN ANALÍTICA DOCUMENTOS DEL PROYECTO

NOMBRE	TIPO	Año
Plan Ordenación y Manejo de la Cuenca	Documento	2004-2005
SOS Rio las Ceibas	Libro	2000

Relatoría Foro: Agua de Todos, una solución para Neiva	Documento	2005
Diagnóstico Cuenca Hidrográfica Rio Ceibas	Documento	2006
Prospectiva Cuenca Ceibas	Documento	2006
Plan local de emergencia y contingencias del Rio las ceibas	Documento	2007
Resumen Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Rio Las Ceibas – Resumen ejecutivo	Documento	2007
La FAO en acción – Qué es la FAO?	Boletín	2008
La FAO en acción – Arranque en firme	Boletín	2008
Recuperemos la Cuenca del Rio las Ceibas mediante la planificación predial	Boletín	2008
La ordenación de las fincas de la Cuenca del Rio las Ceibas	Boletín	2008
La estrategia ecuatoriana del pago por servicios ambientales	Boletín	2011
Priorización de Cuencas Hidrográficas de Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM	Documento	2005
Siembra de 176 mil árboles como una de las inversiones en la recuperación de la cobertura forestal protectora de la cuenca del rio las ceibas	Boletín	2009
“El agua que usted se toma nace donde vivo yo”	Boletín	
Acompañamiento Técnico a las experiencias en reconversión productiva y agroecológica financiados por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM- en la Cuenca del Rio las Ceibas, mediante el convenio 195 con la Corporación Ambiente y Desarrollo	Documento	2006
Revisión de Compromisos Fiducia	Boletín	2008
Escuela de Campo para Agricultores Cacao	Boletín	2008
Cuentos de mi Cuenca	Boletín	2008
Informe de Gestión	Boletín	2009
Colombia Adaptation Portfolio	Documento	2009
Actividades de educación ambiental dirigida a población infantil de la cuenca	Archivo	2010
Agromezón	Memoria	2010
Ciclo Ruta Ambiental a la Cuenca del Rio las Ceibas	Boletín	2011
Líderes rurales se capacitan en control de incendios forestales	Boletín	2011
Cuenca del rio las ceibas está sedienta de recursos	Socialización	2011
Séptimo encuentro de ONG’s ambientales Mayor compromiso con la protección y conservación flora y fauna	Boletín	2012
Concientización quemas	Boletín	2012
Segundo concurso ambiental de las sedes educativas de la cuenca del rio las ceibas	Convocatoria	2012
Informe final de Gestión CAM	Documento	2012
“En defensa del agua”	Socialización	2012
“Guardabosques, una vivencia natural”	Caso	2010
“En el campo nació en el campo muero”	Caso	2011
Seguridad alimentaria en manos de mujer	Caso	2011
NOMBRE	TIPO	AÑO



Nilson Olaya, el hombre que conoce cada centímetro de la cuenca del río las ceibas	Caso	2011
Proyecto Cuenca Río las Ceibas le apuesta a la conservación en zonas productivas	Documento	2011
Resumen ponencias Seminario Internacional Manejo de Cuencas Hidrográficas y Cambio Climático	Documento	2012
Contexto Seminario Internacional Manejo de Cuencas Hidrográficas y Cambio Climático	Documento	2012
Bioingeniería, afianzando el terreno	Documento	2013
Empoderamiento, participación y veeduría comunitaria con las comunidades rurales de la cuenca del Río las Ceibas	Documento	2013
Agua en Neiva, una mirada más allá del grifo	Cuento	
Aprendiendo a convivir con la cuenca	Socialización	
Demora en desembolsos genera controversia en Consejo de Neiva	Boletín	2010
Presidente Santos condecora proyecto “Las Ceibas”	Boletín	2011
Río las ceibas mantiene un comportamiento bueno en temporada invernal	Boletín	2011
Informe sobre el comité local del NOAT de la reserva	Archivo	2012
Informe sobre el comité local del NOAT vivir y conservar	Archivo	2012
Manejo de cuencas hidrográficas y cambio climático – Memorias Seminario Internacional	Documento	2012
Informe de gestión POA 2012 –Archivo fotográfico	Documento	2012
Informe de gestión POA 2012	Documento	2012
Seguimiento indicadores POA y POAI 2012	Base de datos	2013
Mapas Cuenca	11 Mapas	2008-2013
Imágenes Proyecto	182 Fotos	2008-2013
Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica del Río las Ceibas	Documento	2007

