



# PACTOS POR LA CUENCA DEL RÍO CHINCHINÁ

**Andrés Felipe Betancourth**

**Patricio Crespo Coello**

**Alba Liliana Soto**

Noviembre 2013

**Plataforma de  
Intercambio de  
Experiencias**

Promoviendo la Gestión  
del Conocimiento y la  
Innovación en el Manejo  
Forestal Sostenible en la  
Región Andina



**PROGRAMA DE MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN ANDINA**



MINISTERIO DE ASUNTOS  
EXTERIORES DE FINLANDIA

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Consultoría de HELVETAS Swiss Intercooperation / ASOCAM para el Programa Manejo Forestal Sostenible (MFS) que implementa el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con el aporte financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (MAEF).

Las ideas, planteamientos y formas de expresión de este documento son propios del autor y no representan necesariamente la opinión del IICA, MFS o el MAEF.



## **PACTOS POR LA CUENCA DEL RÍO CHINCHINÁ<sup>(1)</sup>**

**Andrés Felipe Betancourth**

**Patricio Crespo Coello**

**Alba Liliana Soto**

### **1. Información básica sobre la experiencia**

La experiencia se denomina “Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná”. Se usa el plural de “pactos” pues se impulsan múltiples alianzas. Se escogió también ese término y no el de “alianzas” o “contratos” o “acuerdos”, pues en estos casos el peso jurídico es mayor y se quería un proceso de concertación más abierto y flexible. En términos generales se puede definir a la experiencia como una iniciativa intersectorial que aborda una planificación y manejo integrado e integral del territorio de la cuenca del río Chinchiná.

Actualmente en los pactos participan 23 instituciones firmantes. Se encuentran la gobernación del departamento con un rol muy activo, 5 municipios, la CAR, otras instituciones públicas, gremios de industriales y ONG. También participan entidades académicas, aunque no han suscrito formalmente el pacto. FESCO, una ONG de larga trayectoria en Colombia, ocupa la Secretaría Técnica. Actualmente trabajan para los Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná 7 personas hospedadas en las oficinas de FESCO en Manizales.

Pero el surgimiento del nombre obedece a un proceso. Antes, entre el 2010 y el 2011, este proceso se denominó “Proyecto de recuperación de la cuenca del Río Chinchiná” y el enfoque remitía sobre todo a los problemas ambientales. El actual concepto es más abarcador y coloca como más relevante la coordinación interinstitucional.

La iniciativa surge hace dos años y medio por una preocupación común acerca de los problemas ambientales en la cuenca. Instituciones públicas como la CAR, Parques Nacionales e instituciones responsables de servicios públicos son las que al inicio se colocan al frente de este proceso.

El panorama de la cuenca muestra un escenario halagador desde lo ambiental y lo productivo, que contrasta con ciertas condiciones de vulnerabilidad de su población humana, aunque en este punto, juega a favor la condición de relativa concentración y baja dispersión de la población, lo que facilita sin duda las intervenciones institucionales y el acceso a servicios. No obstante, las condiciones económicas, sociales y ambientales de la cuenca en su conjunto no guardan adecuada relación con sus dotaciones en esas mismas tres dimensiones.

---

(1) Elaborado por Patricio Crespo Coello con base en los aportes escritos y en las entrevistas a Andrés Felipe Betancourth y Alba Liliana Soto.



Cuando tal situación se da, y se identifica que no es la restricción en las dotaciones el factor crítico por el cual se explican la mayor parte de las problemáticas de la cuenca, sólo cabe pensar que el problema subyacente está relacionado con intervenciones institucionales estrechas, tanto en términos de tiempo como de cobertura y relaciones, es decir, se caracterizan por acciones de plazos cortos, demasiado localizadas y desarticuladas interinstitucional e intersectorialmente. En síntesis, más allá de la acción institucional se requiere acción política.

El proyecto nació de la preocupación de un grupo de actores institucionales por el estado de deterioro de los ecosistemas y los recursos naturales de la cuenca, y por sus efectos negativos en las dinámicas económicas y sociales de los habitantes de la misma. En principio, el proyecto tuvo un carácter de intervención eminentemente ambiental, pero en el transcurso de su concepción los actores involucrados identificaron la necesidad de vincular elementos culturales, sociales y económicos, tanto al análisis de la problemática territorial como al diseño de alternativas de intervención para el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible local.

En virtud de ello, en mayo de 2012 se firmó un Acuerdo Marco Interinstitucional, con el propósito de “Integrar recursos técnicos, logísticos y financieros para el diseño y desarrollo de un modelo intersectorial de gestión del desarrollo sostenible, que fundamente un proceso de intervención planificado sobre la cuenca del río Chinchiná, con perspectiva de corto, mediano y largo plazo”. Así mismo, y como consecuencia del acuerdo firmado, se formuló un plan de acción con vigencia 2013 – 2017, como fundamento para los primeros cinco años de gestión y que reflejara los intereses de gestión conjunta de los firmantes del acuerdo, en tres ejes estratégicos: Crecimiento, Inclusión y Conservación, que corresponden, en su orden, a los intereses económicos, sociales y ambientales de los actores del territorio.

Para conseguir los propósitos de estos ejes estratégicos, se establecieron al tiempo tres ejes de acción, que articulan y ordenan la secuencia de la intervención del proyecto, a saber: Gestión del Conocimiento, Acción Colectiva y Gobernanza y Políticas. El cruce de los tres ejes estratégicos con los tres ejes de gestión configura los nueve programas que constituyen la matriz de gestión del plan de acción interinstitucional. Al tiempo, para garantizar el avance y la integralidad de las acciones y la articulación entre instituciones, se establecieron dos líneas de trabajo orientadas a la articulación institucional y a la comunicación para la incidencia y el diálogo político.



## 2. El contexto ambiental, institucional y social

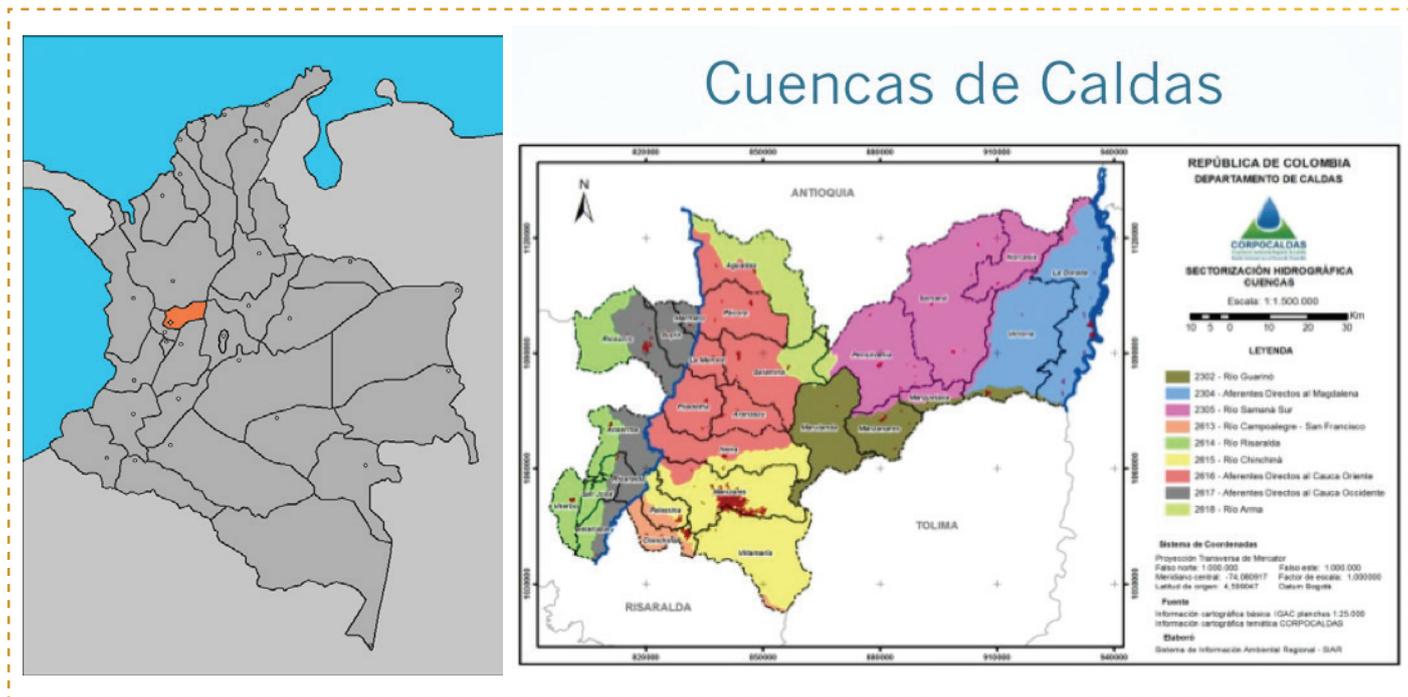
La cuenca del río Chinchiná es un escenario propicio para entender las relaciones que se dan entre los intereses de producción y generación de riqueza, beneficio social de las poblaciones humanas y conservación de los recursos naturales. Por un lado, alberga la mitad de la población del departamento de Caldas (que es al mismo tiempo la población con mayor ingreso y niveles de consumo promedio), soporta una importante proporción del café de mayor productividad y nivel de tecnificación del país, además de tener generación de energía hidroeléctrica y un potencial minero con intereses de inversión considerables.

En cuanto a lo social, si bien los municipios de la cuenca no son los más marginados del departamento, y sus indicadores globales los ubican en posiciones de privilegio en cuanto a acceso a infraestructura, servicios y generación de ingresos, el análisis detallado revela condiciones de pobreza en algunas zonas urbanas y rurales que dan muestra de altas inequidades y distribuciones espaciales y temporales de los ingresos que mantienen en condición de vulnerabilidad a una importante proporción de la población. Y en términos de lo ambiental, la cuenca es sin duda un escenario privilegiado en cuanto a dotación de recursos naturales de agua, suelo y biodiversidad, pero además cuenta con importantes herramientas de conservación y gestión de dichos recursos, sea por la vía de las áreas naturales protegidas o de las iniciativas institucionales que abogan por una gestión responsable de los recursos naturales.

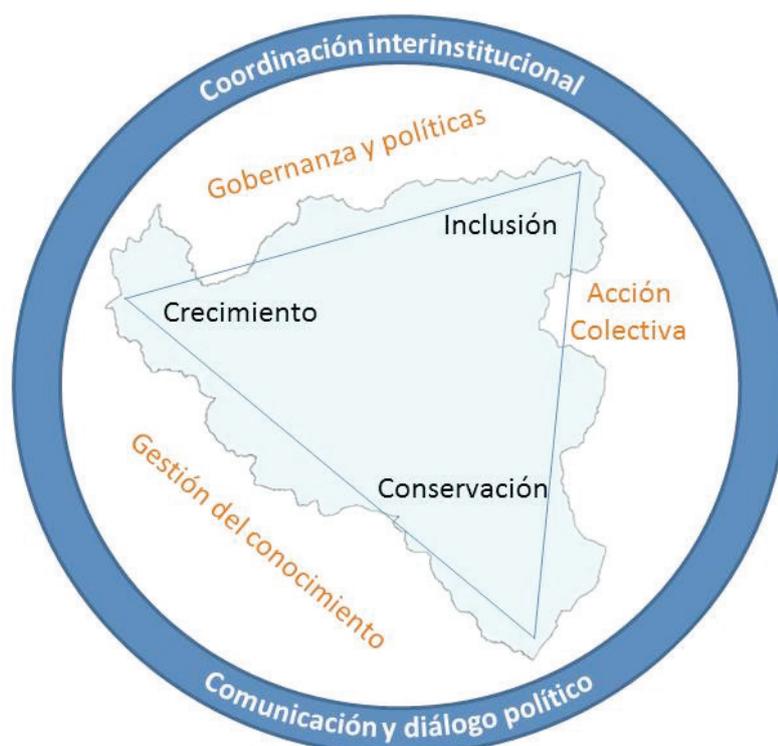
Adicionalmente, por la confluencia de intereses ambientales, económicos, sociales, políticos e institucionales, la cuenca del río Chinchiná resulta priorizada en los documentos estratégicos de la gestión territorial e incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, que marca como prioridad la necesidad de reducir la contaminación en la cuenca de Chinchiná al lado de las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Fonce, Otún, Chicamocha y Fúquene. Por otro lado, como confluencia también de intereses ambientales y sociales emerge el interés en la Gestión Integral del Riesgo, en orden a la concentración de población e infraestructura, que demanda análisis y concertaciones de corto, mediano y largo plazo para el uso adecuado del territorio. Otro elemento clave del contexto es la ocurrencia de eventos extremos durante los años de 2011 y 2012. Puesto que la región tiene altas pendientes y está sometida a fuertes lluvias se produjeron situaciones trágicas como deslizamientos de tierras e inundaciones.

Concretamente, en el año 2011 un deslizamiento provocó la destrucción de la planta de tratamiento de agua potable de Manizales y la ciudad se quedó sin agua durante 19 días. Luego de esto, hubo otro deslave que provocó la muerte de 40 personas. A inicios del año 2012 se produjeron otros deslizamientos, uno de ellos provocó roturas en las tuberías de gas y destruyó también un oleoducto.

Estas situaciones trágicas contribuyeron a la movilización de los actores sociales y de las instituciones, que si bien no explican el surgimiento del proyecto, si influyen en la dinamización y en la dirección u orientación del proceso.



### 3. Identificación de los aspectos/dimensiones/actividades, innovadores y los cuellos de botella a los cuales responden





Programas		Ejes de acción - intervención		
		<u>Gestión del conocimiento</u>	<u>Acción colectiva</u>	<u>Gobernanza y políticas</u>
Ejes Estratégicos	Crecer	Conocimiento para la competitividad	Producción viable y responsable	Apoyo al ordenamiento de la producción
	Incluir	Entendimiento de las inequidades	Contribución a la movilidad social	Tránsito de habitantes a ciudadanos
	Proteger	Análisis de impactos y conflictos	Conservación de ecosistemas para la provisión de servicios ambientales	Herramientas para la conservación y el uso sostenible
Ejes de gestión		<u>Articulación institucional, Comunicación y divulgación, Financiamiento y sostenibilidad, Monitoreo y seguimiento</u>		

Los principales cuellos de botella están asociados con la escasa cultura de trabajo interinstitucional, que tiene algunas características asociadas: desconfianza, desarticulación, individualidad, búsqueda de protagonismos, etc.

Para hacer frente a estas situaciones, se formuló un plan de acción de manera participativa, que está cimentado en algunos principios:

**I. Gestión de información:** supone el acopio y disposición de información confiable y suficiente para la toma de decisiones en diferentes escalas, y espera llegar a la consolidación de una línea base de la cuenca, construida desde las dimensiones ambiental, social y económica, pero en una lógica de diálogo entre dimensiones e integralidad en el análisis territorial.

**II. Diseño de estrategias:** requiere como base la expresión de voluntad política y reglas de juego que permitan la participación e interlocución de los diferentes actores. La ejecución de dicha fase permitirá contar con estrategias de planificación para la cuenca de acuerdo a las funciones y competencias de cada uno de los actores que participan en el acuerdo intersectorial

**III. Implementación:** parte del supuesto de la concreción de las voluntades institucionales y políticas en el aporte de recursos de inversión que viabilicen la aplicación de las estrategias diseñadas, y además de la inversión, ofrece como producto un sistema de seguimiento que verifique los avances y logros de la intervención.



**IV. Acuerdos políticos:** Más que las acciones coyunturales, el propósito del proyecto se cumple si aquellas acciones que demuestren su eficacia logran escalar hasta el nivel de decisiones políticas institucionales, y si son incluidas como acciones estratégicas en los instrumentos de planificación de las instituciones y los entes territoriales. Si se alcanza la concordancia entre instrumentos de planificación institucionales y territoriales, el acuerdo sectorial podrá adquirir connotaciones tangibles, susceptibles de ser medidas, verificadas y documentadas.

Otro ámbito complejo que resulta en un cuello de botella son los condicionantes jurídicos que implican una serie de restricciones en la operación de las instituciones. Los controles públicos al establecer competencias y jurisdicciones institucionales muy rígidas y reglamentadas, impiden muchas veces que las instituciones puedan salirse de los libretos programados. Para las instituciones es más fácil trabajar en forma aislada. De esta forma las entidades tienen menos problemas.

El trabajo en los Pactos debe enfrentar este cuello de botella con flexibilidad, adaptándose a los ritmos y requerimientos institucionales y, también, resolviendo determinados obstáculos operativos con la ayuda de una gestión descentralizada del proyecto.

Las dificultades políticas también son importantes. La iniciativa ha tenido que enfrentar la coyuntura electoral, incluso la destitución del gobernador y la elección de una nueva autoridad. Ventajosamente, el nuevo entorno político después de las elecciones y con el nuevo gobernador, no ha significado un bloqueo a las actividades.

En general se podría decir que el proyecto no tiene grandes y espectaculares innovaciones. Se trata más bien de una forma o de un tipo de cultura institucional que se va consolidando como mucha perseverancia. La clave es persistir en el trabajo colectivo, pese a los obstáculos.

Y ya se están viendo los resultados.

Un ejemplo clave tiene que ver con los problemas de propiedad de la tierra en el Parque Nacional Los Nevados. Un Parque con más de 58.000 hectáreas y con una buena proporción de propietarios privados. El problema radicaba en que durante 40 años los problemas de tenencia de la tierra no se habían podido resolver al interior del Parque. Todos perdían, pues la plusvalía de los terrenos para los privados descendía cada vez más y el Parque no podía gestionar todo el territorio para su conservación. Era como una situación bloqueada.

En el marco del proyecto se logró un convenio para poder destrabar y arreglar este conflicto entre el Parque y los propietarios. Se firmaron acuerdos logrando en un principio un monto de un millón de dólares para la compra de tierras. Con muchas complejidades en las transacciones pero se está arreglando de buena manera el problema. Los propietarios están vendiendo sus terrenos a un buen precio y el Parque está logrando lo que siempre se propuso, esto es, gestionar el territorio de forma ordenada para su conservación. Ahora, para esta actividad de compra de tierras se tiene más de 2 millones doscientos mil dólares. Es decir, después de 40 años de una situación sin salida, con los acuerdos y el diálogo se ha podido encontrar una opción de solución en la que todos han podido encontrar beneficios comunes y también particulares.



La base para lograr este cambio ha sido la confianza. La confianza es como un principio del cual se parte. La idea es que todos confiamos de todos. El espacio de concertación no es un instrumento político o jurídico donde se culpan a los actores. Es un espacio de confianza en el que se parte de la buena intención de cada uno para conseguir los objetivos colectivos.

Una manera de sostener la confianza y el trabajo colectivo es manteniendo un perfil bajo de los protagonismos o logrando que todos los involucrados puedan destacar su crédito institucional en forma equitativa. Un ejemplo de esto: se planteó en algún momento que el proyecto tenga un gerente en vez de un espacio de coordinación en FESCO. Se comprendió que el solo hecho de cambiar de nombre provocaría una serie de distorsiones al proceso de construcción colectiva, así que se prefirió mantener el concepto de coordinación y no de gerencia, y de sostener el trabajo desde las oficinas habituales, sin mayores sofisticaciones.

De esta manera, con renunciamentos a los protagonismos, se logra que el espacio se mantenga y que se consolide y que no se afecte la confianza, que es el principal capital social con el que se cuenta.

Y otro elemento que resalta la importancia de la cuenca Chinchiná en el concierto nacional es que la cuenca del río Chinchiná fue priorizada a nivel nacional para la aplicación de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, para lo cual recibe la cofinanciación por parte del Gobierno de Holanda para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo, en un ejercicio articulado entre las autoridades ambientales y la academia. En este momento la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales realizó el componente diagnóstico y avanza en el componente de prospectiva del plan de ordenación y manejo de la cuenca Chinchiná. Estos dos procesos (formulación del plan de ordenación y pactos por la cuenca) están debidamente coordinados y articulados.

#### **4. Relevamiento de otras experiencias innovadoras que merecerían ser capitalizadas, vinculadas a este tema núcleo**

Los “Pactos por el Agua y las Cuencas” es una experiencia relacionada con la iniciativa “Pactos por la cuenca del río Chinchiná”. Pactos por el Agua y las Cuencas tiene una mirada más amplia e incluye la zona oriental del departamento de Caldas, hacia la cuenca del Magdalena también en la zona andina. Se trabaja en las cuencas del río Guarinó y del río La Miel y se incluye también al río Chinchiná.

Los Pactos por el Agua y las Cuencas son un mecanismo de trabajo articulado que aboga por la integración en el análisis de los problemas y la concurrencia en la consolidación de las alternativas de resolución. El proyecto “Pactos por la Cuenca Chinchiná”, al lado de los Planes de Acción Integral PAI de las cuencas de Guarinó, La Miel y el municipio de La Dorada hacen parte de esta iniciativa. Pactos por la Cuenca del río Chinchiná ofrece su experiencia para realizar un trabajo de similares características en los ríos Guarinó y La Miel.



## Conclusiones

- Pactos por la cuenca trabaja de manera articulada con el proceso de ordenación y manejo de la cuenca, que se respalda en el marco político nacional, pero que trasciende en un proceso de gobernanza local institucional hacia el manejo de la cuenca.
- El proceso de articulación institucional ha sido favorecido por la confluencia entre los intereses y la disponibilidad de las instituciones para gestionar el desarrollo de manera conjunta, que se ve fortalecido en la generación de confianza y de acuerdos entre los vinculados.
- Uno de los factores que favorece el desarrollo del proceso es que existe una secretaria técnica encargada de pensar, soportar y buscar el fortalecimiento de la alianza, buscando la solución de las dificultades cotidianas a las que se enfrenta el proceso.
- Pactos por la cuenca del río Chinchiná trabaja en problemas identificados y diagnosticados en las diferentes regiones a nivel nacional relacionado con la desarticulación institucional, pero se reconoce que es un proceso que requiere de tiempo y esfuerzo para su fortalecimiento y las instituciones lo han entendido de esta manera y han persistido en el fortalecimiento de la iniciativa, convirtiendo este factor en su carácter diferenciador.
- La experiencia muestra que las tragedias naturales como los deslaves y las inundaciones son factores movilizadores de la sociedad y de las instituciones. Estas situaciones límite, producen un efecto movilizador que obliga a que entidades que antes nunca se hablaban, ahora se sienten en una misma mesa para encontrar soluciones conjuntas.
- Los marcos jurídicos tradicionales parten de un concepto de territorios institucionales, jurisdicciones y competencias rígidas y restrictivas. Este contexto jurídico impide que las instituciones se abran y confluyan en actividades interinstitucionales e intersectoriales, todo lo cual limita las posibilidades de una acción conjunta. La región debería cambiar su enfoque de competencias institucionales para orientarse a una visión más amplia e integradora, donde la cooperación y la confianza puedan prosperar.
- Como en otras experiencias, Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná, demuestra que la voluntad política al más alto nivel es clave para lograr legitimidad, convocatoria, confianza y compromiso de las partes.