

CAPÍTULO 5

El Comité de cuenca del río Pixquiac: ensayos para crear una plataforma social de cogestión y su instrumento de financiamiento

Tajín Fuentes, Luisa Paré

El énfasis de este capítulo está puesto en el Programa de Compensación por Servicios Ambientales del Pixquiac (PROSAPIX) ya que éste representa la parte sustancial de la experiencia sistematizada en este libro. El PROSAPIX es un mecanismo local que busca adecuarse a las condiciones locales y fortalecer el control sobre su territorio de parte de los grupos sociales dueños de los bosques. Hasta el momento ellos han estado confinados a las únicas opciones que les dejan las políticas públicas y las leyes del mercado: deforestación para cambiar el uso del suelo hacia cultivos más rentables o para los cuales existen financiamientos en agricultura a contrato.

En el país existe por lo menos una decena de mecanismos locales diseñados con un enfoque de participación local, cuyo conocimiento y difusión es de gran importancia para integrar y respetar la diversidad sociocultural y natural de cada región y conservar o recuperar el control territorial. Es en esta perspectiva que se inscribe nuestra iniciativa.¹

Uno de los elementos centrales del Proyecto de cogestión de la subcuenca del Pixquiac ha sido la conformación de una plataforma para la participación social y de un sujeto social colectivo que comparta y sostenga el interés por el cuidado de esta subcuenca. En 2006, cuando dio inicio el proyecto, no existía un sujeto social en el

1 La mayoría de estas iniciativas está integrada en el Grupo de aprendizaje Cuencas y Ciudades impulsado por el FMCN.

sentido que le damos a este concepto (Capítulo I), ni tampoco un espacio de participación de estas características. Quienes habían participado en la movilización contra el libramiento que, como mencionado al inicio fue el punto de partida de este proceso, eran pocos y no pertenecían a organización local o regional alguna. Un objetivo de este tipo no se logra simplemente constituyendo formalmente una organización, si no que es resultado de la construcción de un proceso organizativo y de la maduración de una visión compartida de la cuenca.

En este capítulo narramos la conformación del Comité y de sus características y analizamos las limitaciones y tareas pendientes para lograr que el Comité de Cuenca del río Pixquiac (COCUPIX) se constituya en el sujeto e instancia capaz de abrir el espacio de participación social desde el cual se puedan articular las políticas públicas y las iniciativas de otros sectores a favor de un desarrollo sustentable en la subcuenca. Los logros concretos alcanzados por el Comité a través de su instrumento de financiamiento -el Programa de Servicios Ambientales del río Pixquiac o PROSAPIX- serán abordados al final de este capítulo, aunque cabe señalar que las historias de uno y otro -plataforma de participación e instrumento de financiamiento- están tan estrechamente entrelazadas que no es posible entenderlas por separado. Antes y de manera vinculada con el capítulo anterior, reconstruimos el proceso de identificación y acercamiento a los actores sociales.

Estrategia de acercamiento a los actores sociales y ruta de intervención (2006-2009)

Para lograr una visión completa de las condiciones en que se ha desarrollado esta propuesta de cogestión de la subcuenca y la conformación del COCUPIX es necesario abordar primero la manera en que identificamos y nos aproximamos a las instituciones, grupos y personas para trabajar de manera conjunta. Particularmente nos interesan aquellos *actores sociales* que en el pasado impulsaron acciones por la búsqueda de cambios en la organización de la vida cotidiana o de la vida política de esta región. La primera precisión es que no se puede definir de antemano quienes son o no son *actores sociales*, de acuerdo a las definiciones presentadas, tal como lo discutimos a continuación.

Norman Long (1992) siguiendo a Hindess, previene sobre equiparar a los actores sociales con “colectividades”, aglomerados o categorías sociales que no cuentan con formas discernibles para formular o dar seguimiento a *decisiones* el uso de este concepto únicamente en entidades con poder de agencia. La agencia

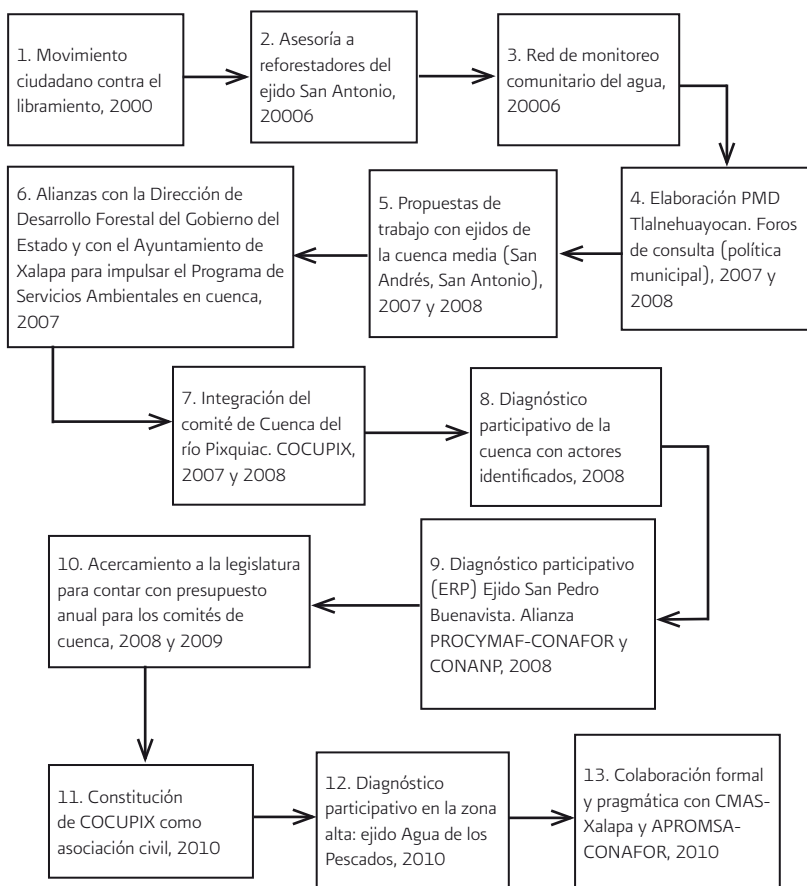
es propia de personas, grupos o instituciones que tienen capacidad para dar a sus acciones un sentido propio, consciente o inconscientemente, con orientaciones y expectativas determinadas haciendo uso de sus conocimientos y valores, todo ello para lograr sus fines.

La identificación de actores en nuestro caso fue resultado de un proceso generado a partir de una movilización ciudadana contra un megaproyecto. En él, nosotros mismos como actores, encontramos a otros con quienes compartimos información y dudas, puntos de vista y decisiones comunes, buscando incidir en decisiones tomadas a otro nivel. Paralelamente, como resultado de estas acciones conjuntas, distintos grupos y personas emprendieron acciones que fueron, a su vez, objeto de diversas consultas y colaboraciones. Ha sido de esta manera como nos hemos acercado y hemos sido abordados por otras personas con inquietudes y necesidades compartidas. En la medida en que estos individuos pertenecen a agregados sociales más amplios, como asambleas ejidales o asociaciones de productores, hemos ampliado los círculos de relaciones hasta llegar al mapeo social que presentamos en esta sección.

Este acercamiento a los actores sociales, ha sido el resultado de un proceso constante y flexible, que se fue ajustando a la agenda del grupo de trabajo y a las circunstancias. Como ya se describió, en el 2006 se inició con compromisos establecidos con los campesinos aliados que participaron en el movimiento contra el libramiento, (figura 25, -1-). Por esta razón se empezó a trabajar en los ejidos de la cuenca media, es decir, en San Antonio Hidalgo y en San Andrés, a pesar de que el territorio del primero no es tan estratégico para los servicios ambientales de Xalapa. Algunos ejidatarios de San Antonio y San Andrés habían iniciado trámites con CONAFOR para la reforestación en sus parcelas, lo que dio pauta para entablar una relación de apoyo técnico con ellos. Los contactos eran individuales por lo que se buscó formalizar una relación de colaboración con las autoridades y asambleas ejidales (fig.25 -2-). En estas asambleas se hizo una invitación a los que voluntariamente quisieran incorporarse a un proyecto de restauración de cuenca, donde se haría énfasis en la reforestación con especies nativas. La figura 25 representa de manera esquemática las diversas vías transitadas o la ruta crítica desde el inicio de este proyecto, hasta 2010.

Para el caso del ejido San Antonio se encontró eco en algunos de sus representantes, lo que facilitó la conformación de una agenda de trabajo. Sin embargo en el ejido San Andrés fue diferente. Se invitó a los ejidatarios a incorporar en conjunto el área forestal del ejido (parcelada) en el Programa de Compensación por Servicios

Figura 25. Ruta de intervenciones hacia la cogestión de la cuenca del río Pixquiác (2000-2010)



Ambientales, sin embargo en el momento de definir compromisos y responsabilidades, respondieron pidiendo una gratificación para realizar labores de vigilancia que son difíciles por ubicarse a tres horas a caballo del poblado. Al no ser posible entablar una relación de trabajo aprobada por la Asamblea se optó por el trabajo con ejidatarios a título individual.

El hecho de que el ejido de San Andrés haya parcelado completamente su territorio con el PROCEDE, incluyendo las 500 has del fragmento de bosque mesófilo más extenso de la región, hace que esta zona sea muy codiciada por los taladores

y carboneros. Para muchos es preferible mantener la gestión tradicional con sus líderes, pues defienden sus intereses ante la asamblea ejidal y las instituciones. Por otro lado la mayoría está interesada en que se abra un camino por el bosque para proceder a cambio de uso de suelo; en otras palabras no hay una valoración de este bosque para fines de conservación.

Una coyuntura que facilitó el trabajo inicial en el municipio de Tlalnelhuayocan y con los ejidos ubicados en este territorio se generó porque un miembro de nuestro equipo participaba en el COMUDERS municipal lo que le permitía contacto con los productores rurales. Con el cambio de gobierno municipal en 2007, el presidente electo nos invitó a elaborar su Plan Municipal de Desarrollo, invitación que consideramos como la oportunidad de colocar en la agenda municipal una propuesta de gestión de cuenca. Nos dimos a la tarea de ampliar la participación de los habitantes del municipio e incluir sus necesidades y visiones mediante la realización de foros de consulta en todo su territorio, involucrando a diferentes sectores y actores locales. Sin embargo, una vez entregado el Plan, éste se utilizó únicamente como requisito para obtener el presupuesto municipal, sin que su contenido, a lo largo de tres años fuera aprovechado para orientar la administración municipal. Con el paso del tiempo se ha establecido una relación eventual con la coordinadora del COMUDERS, quien participa en el Comité de cuenca en representación del municipio.

Al iniciar el segundo año de trabajo (2008), el ejido San Pedro Buenavista del municipio de Acajete (ubicada en la zona media-alta de la cuenca) tuvo conocimiento del trabajo que se estaba haciendo en los dos ejidos colindantes, por lo que nos invitaron a exponer la propuesta ante su Asamblea. De esta forma se inició una relación de trabajo con ellos, partiendo de un ejercicio de diagnóstico rural participativo (DRP). Un factor que ha facilitado el trabajo con este ejido, es que a diferencia de San Antonio y San Andrés (totalmente parcelados), éste cuenta con áreas forestales de uso común, lo cual hace que el ejido tenga más vida orgánica, a la par que más conflictos, ya que las decisiones sobre estas áreas se toman en la asamblea.

La ampliación hacia la zona alta de la cuenca se generó a partir de la invitación del director del Parque Nacional Cofre de Perote (CONANP) para presentar nuestra propuesta de trabajo en el ejido El Agua de Los Pescados (donde se ubica el nacimiento del Pixquiac), cuya asamblea decidió incorporarse al COCUPIX (2009) y a la vez estuvo de acuerdo en realizar un ejercicio de DRP. En este ejido la propiedad comunal sobre las áreas forestales (igual que en San Pedro), ha facilitado la

incorporación colectiva tanto en el Comité de esta subcuenca y en el PROSAPIX, por lo que en el año 2010 se inició el diagnóstico y la planeación participativa.

La conformación del COCUPIX

El proceso de construcción de espacios de participación a nivel de subcuenca (figura 25 -7-) empezó en el 2007 con la convocatoria a una primera reunión de grupos de interés, invitando a autoridades ejidales, funcionarios, grupos de trabajo en comunidades, académicos y otros. Ese año realizamos un diagnóstico participativo de la problemática de la subcuenca, ejercicio que se desarrolló a lo largo de dos asambleas y tuvo como resultado la zonificación de la misma en tres zonas geográficas que corresponden a los distintos tipos de problemas en la parte baja, media y alta de la misma.

No es fortuito que una división de la subcuenca a partir de sus problemas y la presencia de actores sociales, coincida en términos generales con la zonificación realizada a partir de estudios especializados como el balance hídrico, tomando en cuenta criterios como relieve, topografía y vegetación (Cap. 3). Así por ejemplo, la zona de planicies y lomeríos bajos en valles cercanos al río Pixquiac, experimenta un conjunto de problemas distintos a los que afectan la parte media o alta de la misma. A partir de la información técnica y la proporcionada por los integrantes del Comité se definió un programa general de trabajo para el COCUPIX, que a su vez ha sido la base para orientar la planeación del uso de los recursos del PROSAPIX entre el 2007 y 2009.

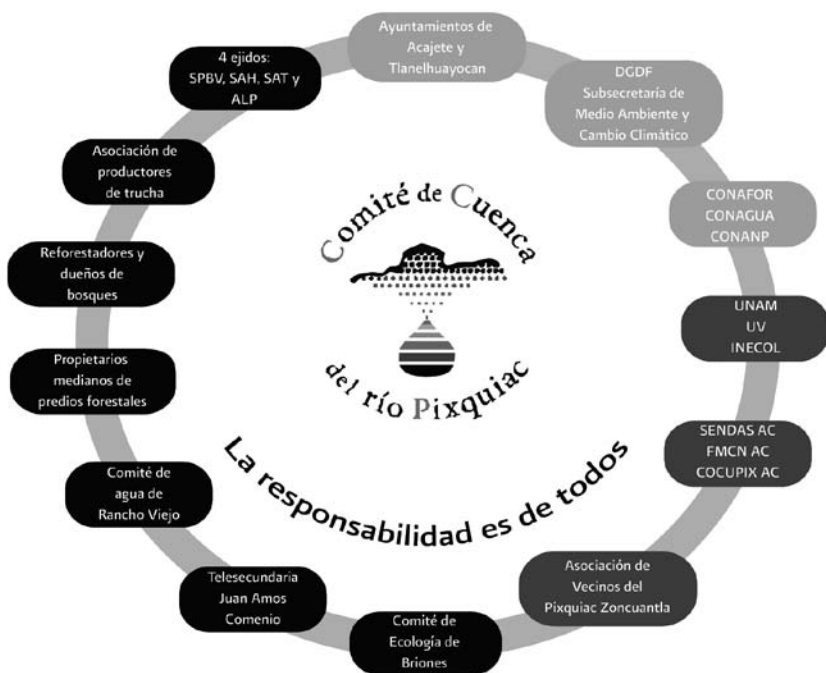
En el transcurso de las gestiones para conseguir recursos para los ejidos con los que se inició el trabajo de rehabilitación de la subcuenca, el equipo promotor se acercó a la Dirección General de Desarrollo Forestal del Gobierno de Veracruz (DGDF) en el momento en que estaban por lanzar la Iniciativa ABC (para la Conservación y Restauración de Aguas, Bosques y Cuencas, ver capítulo 2). Encontramos claras convergencias entre la propuesta nuestra de Cogestión de la subcuenca, que enmarcaba a las incipientes reforestaciones apoyadas por CONAFOR y los planteamientos de dicha Iniciativa ABC del gobierno de estado. El titular de la DGDF, a su vez, facilitó el vínculo con el Ayuntamiento de Xalapa, que enfrentaba el descontento de los usuarios del agua por el reciente aumento del 30% en las tarifas. Para paliar el descontento el Ayuntamiento había ofrecido destinar parte de los recursos al cuidado de las fuentes de agua de la ciudad mediante un pago por servicios ambientales a los dueños de recursos forestales; sin embargo carecía de una propuesta

concreta para desarrollarla y operarla (figura 25 -6-). Con ello se nos presentó una coyuntura importante y única para incidir en la rehabilitación de la subcuenca que abastecía de agua a Xalapa. El gobierno municipal se mostraba dispuesto a aportar recursos para propiciar un mecanismo de financiamiento que vinculara a los usuarios de los servicios ambientales (SA) con la población rural asentada subcuenca arriba. Este era un objetivo planteado por el equipo como resultado final de los proyectos de investigación-acción que se estaban iniciando.

De esta forma, entre 2006 y 2007 el equipo SENDAS-IIS-UNAM diseñó lo que en un primer momento se llamó *Programa piloto de compensación por servicios ambientales y desarrollo rural de Xalapa (PCSAX)*. Durante el primer año (2006), el Ayuntamiento de Xalapa y la Comisión municipal de Agua y Saneamiento de Xalapa (CMAS) aportaron a través de SENDAS A.C., recursos para apoyar las actividades de reforestación. El instrumento legal que permitió la asignación de recursos al programa fue un acuerdo del cabildo de Xalapa, mismo que desde entonces ha tenido que ratificarse año con año (2006-2010). Este proceso llevó en julio de 2007 a la creación del Comité de la subcuenca del río Pixquiac (COCUPIX), como la instancia con la que el equipo operativo de SENDAS-UNAM y el Ayuntamiento de Xalapa podrían analizar, discutir y tomar decisiones respecto a las necesidades de la subcuenca, con la participación de otros actores sociales.

En principio participan en el Comité los presidentes de los municipios comprendidos dentro de la subcuenca (Xalapa, Coatepec, Acajete, Tlalnahuayocan), el organismo operador de agua de Xalapa (CMAS), instituciones gubernamentales federales (CONAFOR y CONAGUA) y estatales (DGDF, SDESMA), instituciones académicas (INECOL, Universidad Veracruzana, UNAM) y organizaciones de productores (tricultores, ejidos) y de la sociedad civil (asociaciones de colonos interesados en cuidar el río, además de SENDAS). La figura 26 esquematiza la composición del COCUPIX. Actualmente el Comité agrupa a más de cien personas representantes de grupos de interés e instituciones. La asamblea general es la máxima autoridad, la cual es delegada en una mesa directiva, mientras que el diseño de los planes anuales de trabajo son responsabilidad de una Comisión técnica, que presenta los planes anuales de trabajo a la asamblea para su aprobación. La operación de los mismos es a su vez delegada en un prestador de servicios técnicos, encabezado hasta ahora por SENDAS A. C., quien debe informar sobre los avances y uso de recursos a la asamblea. El esquema siguiente representa la conformación actual del Comité:

Figura 26. Esquema de la conformación del COCUPIX (2007-2011)



La participación gubernamental y urbana en el COCUPIX

El supuesto básico que originó la colaboración entre la iniciativa de cogestión, el Ayuntamiento de Xalapa y algunas instituciones gubernamentales, era que la sustentabilidad en el manejo de las subcuencas que abastecen de agua a la ciudad ocupaba un lugar importante en la agenda del municipio. Sin embargo en los primeros cuatro años de operación, sobre todo con el cambio de gobierno municipal de 2008 a 2010, encontramos que ese supuesto no era evidente y fue imposible formalizarlo, pues siempre dependió de la voluntad política del presidente municipal en turno.

El Ayuntamiento de la administración 2008-2010 no asumió una participación constante ni mostró interés en las reuniones del Comité, pues nunca mandó a la misma persona para asegurar un seguimiento, hasta que finalmente dejó de asistir. Además la suspensión unilateral de financiamiento al PROSAPIX en el 2009 ilustra la falta de interés por parte del Ayuntamiento. Algunos funcionarios de CMAS ex-

plicaron el retiro de su aportación económica, argumentando no estar convencidos de que el programa se enfocará correctamente al cuidado de las fuentes de abasto en el Pixquiac.² Esto debido a que el PROSAPIX se orientó inicialmente hacia la zona media y no a la zona alta, donde ellos consideraban que deben dirigirse todas las inversiones, pues es donde se ubica la primera presa que lleva agua a Xalapa.

Si bien se lograron avances significativos en los primeros tres años (que veremos en el capítulo siguiente), éstos fueron posibles con el inconveniente de no contar con un marco institucional y jurídico bien definido de parte del Ayuntamiento. De este modo hubo que realizar un cabildeo constante y desgastante año con año para que el programa se mantuviera. Más allá de los acuerdos anuales de cabildo, en el Ayuntamiento no existen cuerpos consultivos ciudadanos reales donde se pueda discutir la necesidad de un proyecto de este tipo, donde se pueda generar una apropiación real del Programa, o donde la sociedad pueda apelar o insistir para que el programa continúe.

En el discurso de la administración estatal del periodo 2005-2010, el Fideicomiso ABC ha sido una de sus principales contribuciones a la política ambiental y uno de los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Estatal; sin embargo, en los hechos el gobierno del estado no lo dotó de los fondos necesarios para atraer y generar aportaciones significativas hacia la restauración de cuencas.³ Dada la importancia del Fideicomiso ABC para impulsar una política integradora del sector forestal con la conservación y restauración de cuencas para el abasto de agua de las principales ciudades del estado, la DGDF invitó al COCUPIX a integrarse como órgano auxiliar de dicho Fideicomiso. El Comité aceptó, de la misma manera que también gestionó ser reconocido como órgano auxiliar del Consejo de Cuenca Tuxpan Jamapa, de CONAGUA. A través de estas medidas el COCUPIX procura

2 Sin embargo los resultados presentados a lo largo del 2009 en diversas reuniones del comité técnico del COCUPIX respecto al balance hídrico y la determinación de zonas prioritarias para restauración o conservación resultantes de este estudio, señalan que la zona media es el área prioritaria (por las pendientes abruptas y mayor cantidad de precipitación e infiltración), amén de que en esa zona se reabastecen los ríos antes de entrar en las dos presas derivadoras ubicadas en esa sección de la subcuenca.

3 En julio del 2010 el Gobierno de Veracruz, hizo público el decreto que autoriza a la Comisión de Agua del Estado de Veracruz (CAEV) tomar el 1% a la facturación de los usuarios del agua en todos los municipios en los que el servicio de agua potable no está municipalizado para transferirlos al Fideicomiso ABC. A cuatro meses de iniciada la nueva administración, en abril de 2011, esta transferencia aún no se realizaba.

insertarse en los espacios de participación social para la toma de decisiones, abiertos por el Estado, y enfocados en la definición de políticas públicas en el ámbito de las cuencas y subcuencas.

Como reflejo de esta dinámica institucional hasta el momento de escribir estas líneas, en el Fideicomiso ABC sólo han sido conformados cinco o seis comités de subcuenca en todo el estado de Veracruz. Dos fueron promovidos por organizaciones civiles interesadas en procesos autogestivos, el COCUPIX y el Comité del Texizapan, los dos que operan realmente, y el tercero es un comité promovido por el propio Fideicomiso para apoyar a los trabajos de CONANP en el área del Parque Nacional Cofre de Perote.

La afiliación al Fideicomiso ABC permite al Comité promover la planeación participativa desde los espacios contemplados por la Ley y abre la puerta para recibir recursos públicos, como sucedió en el 2008 y 2010, cuando tanto CMAS, como el gobierno del estado, a través de la DGDF depositaron y administraron sus aportaciones en la subcuenta del comité del Pixquiac dentro del Fideicomiso. Como se mencionó más arriba, en 2009 el Programa de la subcuenca del Pixquiac fue interrumpido dado que ni el gobierno del estado ni el Ayuntamiento de Xalapa, sin explicación alguna, hicieron sus aportaciones en la subcuenta correspondiente. Ese fue un año de elecciones intermedias, además que al interior del Fideicomiso hubo lo que fue denominado un fraude en la propia institución.

Ante tal incertidumbre financiera, en el 2010 se conformó una asociación civil (figura 26), el Comité de Cuenca del río Pixquiac (COCUPIX, AC) de manera que pudiera recibir recursos y disponer de otras opciones para continuar con la operación de los proyectos, sin depender necesariamente del Fideicomiso ABC o de CONAGUA. Durante el 2010 el Comité técnico del COCUPIX logró un nuevo acercamiento con CMAS-Xalapa, esta vez a través de su dirección de operación y finanzas (anteriormente el contacto había sido a través de su director general). Al conocer nuestros resultados sobre el balance hídrico y la identificación de zonas prioritarias en el Pixquiac, la dirección de operación y finanzas de CMAS mostró interés por participar en el COCUPIX y promovió ante su órgano de gobierno una aportación de medio millón al PROSAPIX para ese año proveniente de su presupuesto, así como un punto de acuerdo para incrementar dos pesos por recibo a partir de 2011, destinado al programa de servicios ambientales.

Para el gobierno del estado y su Fideicomiso, el Comité representa un acierto en su intención de promover la estrategia de manejo de una subcuenca y, sobre todo, para su imagen pública, en los escasos momentos de entrega de recursos con

cobertura de prensa. Hasta el momento, si bien la participación de la representación del gobierno estatal en el Comité ha sido respetuosa de la autonomía de éste, no parece haber suficiente respaldo por parte del Ejecutivo estatal para que estos comités puedan realmente ser instancias de planeación regional o para cumplir con los objetivos del Programa Veracruzano de Desarrollo al respecto.

La población urbana que se beneficia directamente de los SA de la subcuenca participa muy poco dentro del Comité, normalmente se restringe a la participación a título personal por parte de investigadores y ambientalistas que colaboran en las mismas dependencias de gobierno, instituciones académicas u OSC que integran al COCUPIX. En efecto no existen asociaciones de usuarios o de la sociedad civil enfocadas en la cuestión el agua. Las excepciones son dos asociaciones de colonias campestres⁴ asentados en la rivera del Pixquiac en su zona baja, cuya participación en el Comité es a través de representantes nombrados por sus asociaciones. En general las instituciones gubernamentales y las asociaciones de colonos participan de manera poco activa y tienden a actuar sólo cuando son convocados o solicitados por parte del grupo promotor de la iniciativa de cogestión de la subcuenca. A la fecha el Comité no ha incorporado a actores sociales netamente urbanos, como son por ejemplo, grupos que se han movilizado coyuntural y puntualmente para demandar mejoras en los servicios de agua potable o por exigir frenar obras que afectan sus recursos (basureros o fraccionamientos que afectan sus fuentes de agua). Los empresarios constituyen un sector que sería prioritario sensibilizar a esta problemática. En síntesis, el COCUPIX es una instancia joven que sigue dependiendo de la iniciativa del equipo SENDAS-UNAM y de un reducido número de colaboradores de la U.V. y del INECOL. Su membrecía fundamental es la representada por los ejidatarios que conforman los distintos grupos de trabajo.

La participación rural en el COCUPIX

Por el lado de las comunidades y de los propietarios privados ubicados en la subcuenca, el universo atendido hasta el momento no cubre la totalidad de este espacio, sino únicamente cuatro ejidos de la zona media y otro de la zona alta. Aún ahí, a pesar de la participación en reuniones del Comité, no sabemos hasta qué punto los campesinos han comprendido la función de este espacio. Los ejidos que participan en el Comité enfrentan un proceso creciente de disminución de su capacidad

4 Asociación de vecinos del Pixquiac-Zoncuantra y de Briones.

de convocatoria, toma de decisiones y capacidad de organización (véase el capítulo 4). Los intereses de un número creciente de ejidatarios no son representados o no pueden ser resueltos en el ámbito ejidal, al grado que recurrentemente, en dos de los cuatro ejidos donde trabajamos (San Antonio y San Andrés, parcelados en su totalidad), en los últimos años las asambleas no pueden sesionar por falta de *quórum* legal y éstas se realizan hasta en tercera convocatoria.

La realización de talleres de diagnóstico participativo y de planeación comunitaria nos ha permitido empezar a dibujar este proyecto común en torno a un manejo sustentable de los recursos naturales y a desarrollar vínculos organizativos al interior de los ejidos y entre éstos. Estos talleres son los que dan pie a los planes de trabajo en cada comunidad. Sin embargo, a cuatro años de trabajo con las comunidades campesinas de la subcuenca apenas se han iniciado mínimos avances en la construcción de relaciones distintas al clientelismo político profundamente arraigado en la cultura rural. Según la tipología propuesta por Pretty (1995), podemos decir que la participación prevaleciente en el Comité es de tipo pasiva (la gente participa cuando se le dice qué va a pasar o qué pasó por parte de una administración o dirección de proyecto), y fuertemente motivada por los beneficios materiales que se espera obtener.

Si concebimos la construcción de nuevas formas de relación como un proceso, podemos decir que entre algunas personas y grupos involucrados en las actividades apoyadas por el PROSAPIX, la participación tiende a ser funcional (procesos dependientes de los agentes externos que las impulsaron, pero que pueden llegar a volverse independientes) y que es de esperar un largo trecho antes de que se den procesos participativos interactivos o de movilización autónoma. Debido a las prácticas anteriores respecto al estilo de gestión, tardará un tiempo para que los campesinos tengan un papel más propositivo en este espacio y no sólo lo vean como el lugar donde a veces reciben cheques. En el capítulo 6 desarrollamos con ejemplos concretos la metodología y formas de interacción entre asesores y grupos locales para profundizar en la apropiación del proceso y de las nuevas prácticas no sólo en lo técnico sino en lo organizativo.

Limitaciones y retos para la cogestión

La iniciativa de cogestión de cuenca tiene aún muchas limitaciones, sin embargo los avances cualitativos alcanzados demuestran la bondad de un trabajo concertado a nivel de subcuenca. Se ha logrado una incipiente colaboración con

los municipios y comunidades de la zona media y alta para adoptar algunas de las prácticas de manejo recomendadas y canalizar recursos hacia éstas. Sólo en un municipio, el de Acajete, se ha logrado en un nivel incipiente, un intercambio de información eventual entre el Presidente municipal y el equipo técnico, y sinergias en la visión del tipo de proyectos a desarrollar en la subcuenca. Los ejercicios de diagnóstico comunitario y de planeación emprendidos con las comunidades, con apoyo del PNCP-CONANP y el PROCYMAF de CONAFOR, han conducido a tomar decisiones importantes tales como iniciar programas de manejo para un aprovechamiento sustentable del bosque, o declarar zonas de conservación en los fragmentos de bosque mesófilo en las áreas ejidales de uso común. En el municipio de Tlalnelhuayocan, a pesar de que elaboramos el Plan Municipal de Desarrollo, no hubo interés en mantener una colaboración para su ejecución en el espacio correspondiente a la subcuenca. Esto se debe a que estos municipios pequeños en la práctica son dirigidos por representantes del gobierno del estado; éstos a pesar de nuestra alianza con su instrumento de manejo de subcuenca el Fideicomiso ABC, no han facilitado la colaboración entre los Ayuntamientos con grupos de la sociedad civil que tienen una posición de autonomía respecto al aparato de gobierno. En otros casos la colaboración se dificulta dado que los cargos son otorgados a quienes hay que pagar una factura por la obtención de votos.

En el siguiente recuadro tratamos de sintetizar las principales limitaciones y retos que enfrenta COCUPIX.

- Insuficiente apropiación del COCUPIX por parte de todos los sectores involucrados (organismos operadores del agua, municipios, propietarios de tierras cuenca a arriba, usuarios del agua en la ciudad).
- Cultura democrática y cívica poco desarrollada entre las dependencias de gobierno, población rural y urbana.
- Función meramente formal asignada al COCUPIX dentro de las estructuras de participación gubernamentales.
- Falta de marcos jurídicos que le den estabilidad a los horizontes de planeación y de colaboración estable con los usuarios reconocidos por CONAGUA.
- Montos netamente insuficientes para frenar los procesos destructivos presentes en la subcuenca.

Figura 27. Toma de instalaciones de CMAS-Xalapa por campesinos de Quimixtlan, Puebla.



En el siguiente apartado se describe y analiza el PROSAPIX, es decir, el Programa de servicios ambientales impulsado por COCUPIX.

El Programa de compensación por servicios ambientales y desarrollo rural integral del Pixquiac (PROSAPIX)

El PROSAPIX es el mecanismo de financiamiento para el Proyecto de cogestión de subcuenca, en este sentido no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para impulsar el desarrollo local que permita reducir la presión sobre los recursos naturales e impulsar las capacidades locales. El programa inició en 2006 como una iniciativa piloto de PSA (ver figura 25) que fuera consistente con la promoción de una Cogestión integral de la cuenca del Pixquiac, y tuvo la ventaja de aprender las

lecciones de los dos programas de pago por servicios ambientales que lo antecedieron en la región: el FIDECOAGUA del municipio de Coatepec, y el Programa de pago por servicios ambientales hidrológicos de CONAFOR.

Durante los dos primeros años el instrumento de financiamiento fue conocido como el Programa de compensación por servicios ambientales de la ciudad de Xalapa (PCSAX), siendo en el año 2008 cuando adoptó su nombre actual: PROSAPIX. El cambio de nombre se debió a que el programa recibió financiamiento de otras fuentes, distintas a Xalapa, lo que aunado al hecho de que los recursos fueran canalizados a través del Fideicomiso ABC, llevó a replantear la identidad del programa como una iniciativa que no era ya únicamente de Xalapa. Entre 2006 y 2010 tanto CMAS, como el Ayuntamiento de Xalapa aportaron recursos de su presupuesto corriente, es decir, sin cargar una cuota específica a los usuarios del agua. Durante el 2006 y 2007 SENDAS A.C. fungió a la vez como gestor y operador del programa teniendo como único marco jurídico los acuerdos anuales del cabildo xalapeño autorizando las aportaciones y las cartas compromiso que cada beneficiario individualmente firmó con el Ayuntamiento de Xalapa. Fue hasta el 2008 que la participación de SENDAS A.C. se formalizó mediante el acuerdo de asamblea del COCUPIX que ratifica a esta asociación civil en una de las funciones que venía desempeñando desde antes: prestador de servicios técnicos responsable de la operación del PROSAPIX (figura 28). Al mismo tiempo este acuerdo define la gestión y planeación del programa, como atributos que corresponden al COCUPIX.

A lo largo de sus años de operación se han ido modificando los criterios de operación del PROSAPIX, por un lado porque los resultados de las investigaciones desarrolladas por nuestro proyecto han ayudado a comprender mejor la dinámica socioambiental de la subcuenca y, por otro, porque la misma experiencia ha llevado a realizar ajustes prácticos. Sin embargo, las premisas básicas del programa se han mantenido desde su inicio:

- El programa no es un fin en sí, es un instrumento de financiamiento para apoyar la cogestión y el manejo integral de la subcuenca.
- El desarrollo de alternativas productivas es la condición indispensable para generar condiciones que permitan conservar los bosques y fuentes de agua a largo plazo.
- El programa apoya la conservación de SA en conjunto (biodiversidad, servicios hidrológicos), pues son interdependientes.
- La conservación no es entendida como “no tocar los recursos”, sino como un objetivo que se logra mediante el uso regulado y sustentable de los mismos.

- La inversión debe orientarse considerando criterios técnicos y sociales diseñados para las condiciones sociambientales locales.

Otro aspecto particular del PROSAPIX es la noción de compensación por SA adoptada en el programa para enfatizar que no se pretende pagar por los SA, ya que consideramos poco afortunado pues genera conflictos el tema de determinar un precio por los SA, además de que puede llevar a situaciones de chantaje del estilo que ya se da con Quimixtlán, la otra fuente de abasto de Xalapa: “si no me pagas por el agua que te produzco, te cierro las válvulas” (figura 27).

Con este enfoque se ha querido enfatizar la posibilidad de que la compensación no sea exclusivamente monetaria, sino que pueda tener forma de asesoría técnica o capacitación, por citar algunos casos. A partir de esta noción se abre también la posibilidad de que los montos de la compensación se determinen a partir de criterios que pueden tener más sentido para los dueños y usuarios de los recursos de la cuenca⁵. Entre ellos estaría el *costo oportunidad* necesario para *compensar*:

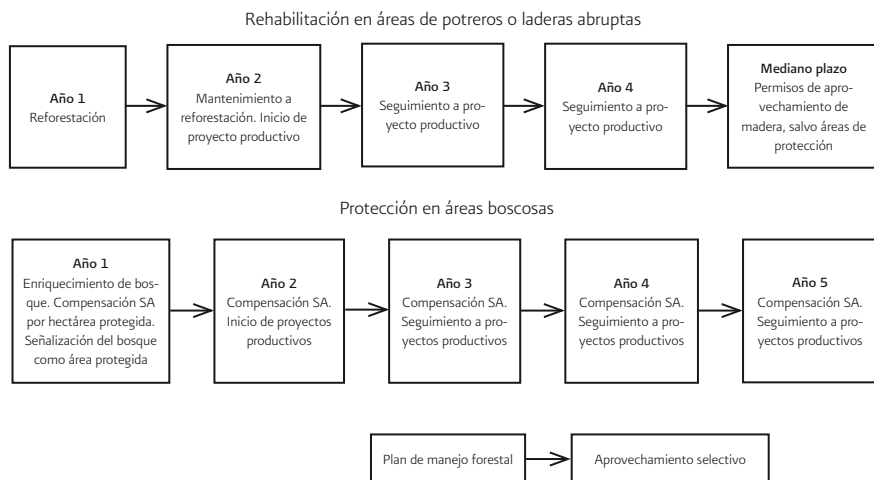
- I La pérdida de ingresos cuando el dueño inicia la restauración de suelos y bosque, abandonando para ello las actividades agropecuarias que antes realizaba en el predio.
- II La disminución de ingresos cuando se adoptan prácticas más conservadoras de aprovechamiento del bosque, o se opta por no cambiar el uso del suelo de forestal a agropecuario.
- III O los costos incrementales aparejados a la transformación de los sistemas productivos actuales, a fin de adoptar prácticas compatibles con el cuidado de los recursos naturales de la cuenca.

El PROSAPIX plantea un compromiso a cinco años entre los dueños de predios y el Comité de subcuenca. Los participantes, siempre y cuando reciban apoyos de manera ininterrumpida durante el lapso convenido, se comprometen a un progra-

5 El monto pagado por los otros programas de PSAH que operan en el Pixquiac (CONAFOR y FIECOAGUA) se determinó a partir de una evaluación hecha por el INE sobre la rentabilidad de terrenos agrícolas y ganaderos cercanos a las zonas forestales, donde la rentabilidad considerada se basó en los montos más bajos a nivel nacional (Muñoz-Piña et al., 2008, citado por González et al., 2008).

Figura 28. Secuencia de trabajo y estrategia del PROSAPIX

PCSAX. Secuencia de trabajo



Cuadro 20. Líneas y objetivos promovidos en los programas de trabajo del PROSAPIX

Conservación	Servicios ambientales Áreas voluntarias de conservación: reservas ejidales, privadas, y servidumbres ecológicas	Sensibilización ambiental y organización
Rehabilitación	Reforestación con especies nativas del bosque mesófilo. Plantaciones forestales maderables.	
Manejo forestal	Aprovechamiento sustentable de productos maderables Aprovechamiento sustentable de productos no maderables	
Reconversión productiva	Ordenamiento participativo Ordenamiento de usos del suelo y actividades productivas Reconversión productiva; intensificación de la ganadería, cultivo de alcatraz, ecoturismo.	
Calidad del agua	Monitoreo comunitario de la calidad del agua.	

Cuadro 21. Conceptos apoyados por PROSAPIX

Conceptos otorgados por PROSAPIX	Superficiemínima	Monto por hectárea	Fuentes de financiamiento
Reforestación	0.5 ha	\$ 2 000.00	CONAFOR y PROSAPIX
Mantenimiento de reforestación (2° y 3° año)	0.5 ha	\$ 2 000.00	CONAFOR y PROSAPIX
Conservación	1 ha.	\$ 1 000.00	PROSAPIX
Reconversión productiva	No hay	\$3, 000.00 por participante	PROSAPIX y diversas fuentes; CONANP, SEDARPA, SEMARNAT.

Nota: Cuando se menciona PROSAPIX como fuente de financiamiento, se incluye la suma de recursos de CMAS, Ayuntamiento de Xalapa y gobierno del estado.

ma de trabajo que sigue una secuencia cuya intención es generar paulatinamente opciones económicas compatibles con el cuidado de la subcuenca (figura 28), así como fomentar nuevos esquemas de relación entre el programa y las personas que participan en él.

Para evitar la simulación en el cumplimiento de los compromisos por parte de los dueños de predios, se hace un monitoreo anual en campo de los predios participantes. En el primer año un dueño de predio ingresa al programa realizando actividades de reforestación o conservación de bosques. En el segundo año, habiéndose verificado el cumplimiento de los compromisos contraídos, los interesados participan en algún proyecto de reconversión productiva (ecoturismo, floricultura, intensificación de la ganadería bajo esquemas silvopastoriles, véase el capítulo 6).

Estos principios del PROSAPIX marcan una diferencia con respecto a otros programas convencionales de PSA, puesto que se trata de un *programa que busca reorientar las actividades productivas hacia esquemas sustentables*. La perspectiva de subcuenca es el eje rector del programa, ya que orienta sus decisiones a partir de estudios locales como el balance hídrico e identificación de actores que inciden sobre este territorio. En otras palabras, la compensación por conservar un área de bosque es sólo uno de los componentes del Programa, con el objetivo de que cuando se suspenda la compensación, se

habrán desarrollado otras fuentes de ingreso. La razón para ampliar la noción de *Compensación por servicios ambientales* a otras líneas de trabajo (cuadro 20) distintas a la estricta conservación de bosque, se debe a que permite avanzar en otras opciones productivas durante el período de cinco años en que los campesinos reciben recursos por proteger el bosque. Esta visión integral trata de evitar el riesgo de que una vez terminado el periodo de cinco años, el dueño regrese a talar el bosque como si nada hubiera pasado⁶, aun así, no existe ninguna garantía de que estas medidas aseguren por si solas que los bosques serán respetados a largo plazo. Para lograrlo además de las opciones productivas mencionadas, es necesario impulsar un ordenamiento ecológico, como marco normativo general, y la creación de acuerdos a nivel local, apoyados en un largo trabajo de sensibilización ambiental.

El PROSAPIX está conformado por cinco subprogramas y a su vez éstos se componen de distintos proyectos, como se muestra en el cuadro 20.

El programa apoya la conservación de bosques (cuadro 21) con \$1,000/ha; considerando que la región se caracteriza por la atomización en la tenencia de la tierra, la superficie mínima para participar en el programa es de 1 ha (en comparación de las 100 hectáreas mínimas requeridas por CONAFOR). Mil pesos por hectárea está aún muy lejos de los costos de oportunidad que representan otros usos del suelo o aprovechamiento de madera en la cuenca, por ejemplo la venta de un solo árbol en pie genera al dueño de un predio \$500. Este es otro motivo por lo que el PROSAPIX no busca asignar un precio a los SA ya que en esta lógica sería imposible competir, por lo que se apuesta por compensar mediante pequeñas inversiones estratégicamente dirigidas a modificar las formas de uso de los recursos y las actividades productivas, haciendo énfasis en el valor de la organización, capacitación y asistencia técnica como claves del éxito.

6 En el marco del Grupo de Aprendizaje se aplicaron encuestas a campesinos que participan en los tres programas (CONAFOR, FIDECOAGUA, PROSAPIX), constatando que estos programas solo tendrán efectos temporales si no se adopta visión integral. Respecto al uso que darán al predio bajo PSA, el 41% de la muestra (10 entrevistados) indicó que seguirán conservando el bosque o cafetal con sombra, pero 17% y 13% (4 y 3 personas respectivamente) dijeron que lo dedicarían a agricultura o ganadería. Entre estos últimos uno es participante del Programa del Pixquiac mientras que los otros seis del FIDECOAGUA y PSAH de CONAFOR. Un caso extremo es el dueño de predio que señaló que el pago por conservar durante 5 años, le ayudaría a desmontar para establecer un cultivo de papa (Fuentes, 2009).

La reforestación ha incluido en algunos casos obras de protección de suelos, así como medidas del cuidado de las plantas mediante cercado y el control de malezas durante tres años después de la siembra. El programa ha operado sumando recursos económicos propios y de CONAFOR, hasta llegar a un monto en efectivo de \$2,000/ha, más la planta para el establecimiento. La misma cantidad anual se da para el control de malezas, y para el cercado se ha dotado de alambre de púas. Los dos mil pesos de apoyo ofrecidos por el PROSAPIX (sin considerar conservación de suelos o cercado) están lejos de los costos reales del establecimiento de una reforestación (CONAFOR ofrece \$1,100/ha, incluyendo asistencia técnica, más la planta). El costo real –constatado en campo con los participantes– es de al menos \$4,450 incluyendo planta, sin considerar asistencia técnica. Lo anterior significa que aún con la aportación de 2 mil pesos por ha, se está pidiendo al participante que aporte más del 50% del costo real de la reforestación.

Es importante aclarar que los recursos destinados a apoyar las iniciativas de reconversión productiva son usados como “inversión semilla” (3 mil pesos por persona), con la condición de conformar grupos de trabajo por proyecto (éstos elegidos en talleres participativos), en los que la capacitación es colectiva y se promueve la organización para la producción. Es decir no se pretende financiar la totalidad de estos proyectos a través del PROSAPIX, la propuesta es dotar a los grupos de trabajo con un fondo que les permita entre otras cosas lo siguiente: i) financiar el pago de técnicos que asesoren al grupo y le ayuden a gestionar proyectos con otras fuentes de financiamiento, ii) aportar la contraparte económica que requieren otros programas para apoyar los proyectos que se gestionan, iii) establecer un fondo que provea de capital de trabajo al grupo, con miras al autofinanciamiento, iv) iniciar un proceso para reducir el subsidio de 100% y promover aportaciones propias, y v) lo más importante quizá, iniciar una experiencia donde el acompañamiento por parte del Comité de cuenca sea constante en el objetivo de construir la capacidad de organización, planeación, administración y rendición interna de cuentas.

Con recursos de los fondos grupales se ha pagado a técnicos para realizar la gestión proyectos con distintas dependencias, aunque a la fecha solamente con CONANP, SEMARNAT y CONAFOR se ha tenido éxito en tales gestiones. Todos los proyectos presentados al sector agropecuario estatal han quedado sin apoyo (salvo uno), incluyendo los gestionados con SEDARPA, Secretaría en la que está ubicado el Fideicomiso ABC. Aún con estas limitaciones se ha logrado movilizar recursos que superan con mucho los asignados a la reconversión en el PROSAPIX; en el 2008 se invirtieron en esta línea \$171,000 y se concretaron gestiones por \$432,632 de

inversión directa a los proyectos de reconversión (incluyendo capacitación), además de \$479,530 para estudios técnicos. Los anteriores proyectos se desarrollaron en el 2009, en el 2010 se ha repetido la misma estrategia de gestión.

Los recursos gestionados desde el COCUPIX en 2008 y 2009, permitieron tener una contraparte para celebrar un convenio de fondos concurrentes para conservación de bosques con CONAFOR. Con estos fondos se logró conformar una bolsa pequeña con aportaciones de ambas fuentes. El cobro de ellos como cuota fija para SA a los usuarios del agua permitirá que CMAS aporte más recursos de manera estable a partir del 2011, bajo esta perspectiva COCUPIX y CONAFOR han establecido una carta de intención para un fondo concurrente con una duración de cinco años. Entre 2006 y 2009 PROSAPIX invirtió los recursos conseguidos en tres subprogramas: i) restauración, ii) conservación y iii) reconversión productiva. Las metas alcanzadas se resumen en el cuadro 22.

Más allá de la superficie conservada o restaurada, PROSAPIX ha tenido otros importantes logros que tienen que ver con cambios incipientes en la mentalidad de quienes participan en el programa y empiezan tomar conciencia de que sus predios cumplen una función estratégica en el bienestar propio y de la región. La declaración de cerca de 250 hectáreas como áreas de reserva en el ejido San Pedro Buenavista es un avance en ese sentido.

Lecciones desde el PROSAPIX

Una primera reflexión es que este instrumento debe tomar en cuenta el contexto socioambiental de las subcuencas que se desea conservar. En este sentido PROSAPIX no es un instrumento *per se*; es sólo el instrumento de financiamiento de la iniciativa de cogestión de subcuenca. Su meta es impulsar un desarrollo rural que promueva la reconversión productiva con visión de mediano y largo plazo,

Cuadro 22. Resumen de metas alcanzadas

Metas alcanzadas por PROSAPIX en el Pixquiac 2006-2009	
Conservación de bosques	1078 ha
Reforestación y mantenimiento de plantaciones	131 ha
Personas apoyadas en proyectos productivos sustentables (ecoturismo, cultivo de flores, uso más eficiente del espacio ganadero, reducción de impactos en el agua por la truticultura)	117

y con un fuerte enfoque para mantener la base de los recursos naturales locales. Solo de esta forma se pueden frenar y transformar los procesos de deterioro de los recursos naturales, de manera que los efectos de los esquemas como PROSAPIX sean más estables. Sin embargo, es importante no confundir el objetivo de alivio a la pobreza, con la promoción de alternativas de reconversión que generen ingresos competitivos frente a los usos actuales que erosionan la capacidad de la subcuenca para brindar servicios ambientales, ya que el primer objetivo resulta sumamente amplio y puede diluir los efectos de una iniciativa de este tipo.

El PROSAPIX busca superar un enfoque asistencialista, por ello los proyectos de reconversión productiva se generaron con la premisa de que la falta de organización y las relaciones clientelares constituyen uno de los principales obstáculos para la gestión de la subcuenca; esto fue corroborado por la experiencia en cada proyecto. Por supuesto que el escaso financiamiento operado, los requisitos burocráticos que generan un alto costo de transacción y la inestabilidad constante para la entrega de recursos, que han caracterizado a esta intervención, ha sido una limitación innegable, pero no la principal. El avance en las intervenciones ha sido posible gracias a un cercano acompañamiento en organización y en aspectos técnicos.

Otra conclusión es que el diseño del programa atendiendo a las características locales ha sido un acierto, por encima de las complicaciones aparejadas a la operación de una iniciativa de esta naturaleza. Sin embargo, el esquema presenta dos debilidades importantes:

1. El *costo de transacción* de la operación de este esquema es relativamente alto sobre todo si se compara con FIDECOAGUA o PSA de CONAFOR porque hay un seguimiento cercano y una evaluación directa en campo de los impactos del programa. A la fecha falta incorporar los costos de diseño, operación y supervisión al costo total de operación del programa, que han sido solventados hasta ahora por SENDAS, A.C., y
2. La *falta de institucionalidad* y de apropiación del programa por parte del Ayuntamiento de Xalapa (administración 2008-2010), principal beneficiario de los SA del Pixquiac, lo hace sumamente vulnerable⁷. Cada año es necesario

7 Aunque al final de esta administración, el órgano de gobierno de CMAS, presidido por el Alcalde de Xalapa aprobó un horizonte de cinco años para el programa. En este cambio de actitud intervino un fuerte cabildeo basado en relaciones interpersonales entre un académico y un funcionario de alto rango en el organismo operador. Desde nuestra perspectiva

gestionar y convencer a los funcionarios del ayuntamiento sobre la conveniencia del programa, generando una gran incertidumbre respecto a la disponibilidad de recursos, situación que se acentúa con los cambios de administración municipal.

Por otra parte, la inversión de recursos del municipio de Xalapa en otros municipios requiere de una revisión jurídica con el fin de asegurar que la inversión a través de un Fideicomiso, como el ABC sea legal. Este Programa se beneficiaría de mecanismos de asociación entre los municipios involucrados en el programa (Xalapa, San Andrés Tlalnelhuayocan, Acajete, Coatepec, Las Vigas, Perote).⁸ Para ello se requiere de convenios intermunicipales que sustenten la gestión de un presupuesto anual, así como la elaboración de un ordenamiento ecológico de la subcuenca que funja como guía para las acciones a promover y a restringir en este territorio.

Perspectivas para el COCUPIX y PROSAPIX

Queda un largo trecho por recorrer para que sectores de la ciudadanía de Xalapa, conscientes de la necesidad de cuidar los recursos de la subcuenca hagan presión sobre el gobierno para que invierta los recursos necesarios para ello. Debido al interés limitado de parte de los actores institucionales, el grupo promotor del Comité pasó a una nueva fase en la que se busca la participación de la sociedad civil urbana (usuarios de los SA de la subcuenca) en el Comité, y además, se trata de involucrar a la Legislatura del estado para que ésta brinde un marco jurídico al Programa de Gestión de la subcuenca, lo que pudiera conformar un Frente de alcaldes, un convenio intermunicipal y la asignación de un presupuesto anual para el Programa. Finalmente ya se mencionó que el COCUPIX recientemente se conformó como asociación civil, esto con el objetivo de contar con una figura jurídica que le permita establecer con mayor facilidad relaciones y gestiones con una gama más amplia de instancias (cuadro 23).

sería necesario el compromiso institucional a largo plazo, pero sobre todo la comprensión de los procesos socioambientales involucrados en el abasto de agua a la ciudad.

- 8 La intermunicipalidad crea un ente de encuentro de *coordinación con capacidad de decisión, por tanto es una metodología de gobierno político y administrativo que organiza la cooperación entre municipios* (Santin del Río, 2007). • *Genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional. Descentralización-horizontal... Permite valorizar los territorios favoreciendo su desarrollo.*

Cuadro 23. Cronología del COCUPIX y el PROSAPIX

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niveles de gobierno	Administración estatal de Fidel Herrera Beltrán					
	Xalapa, administración de Ricardo Ahued					
	Inicio ABC			Xalapa, administración de David Velasco	2009 Elecciones legislativas	2010 Elecciones municipales y estatales
Gestión de recursos		2006-2007 Aportación directa de CMAS y Xalapa a participantes en el PROSAPIX, a través de SENDAS.		Aportaciones de Xalapa, CMAS y Gob. Edo administradas en Fideicomiso ABC. Fondo concurrente con CONAFOR	Suspensión de aportaciones. Posible desviación de fondos Se pierde Fondo concurrente CONAFOR	CMAS aprueba cobro directo a usuarios del agua, aportado a través del COCUPIX.
COCUPIX			Conformación del COCUPIX	COCUPIX como órgano auxiliar del ABC	COCUPIX como organismo auxiliar de Consejo cuenca de CONAGUA.	COCUPIX como asociación civil
PROSAPIX		Primeras reforestaciones	Reforestación, conservación inicio proyectos	Reforestación, conservación bosques, reconversión productiva.	Bosques en conservación y cuidado de reforestaciones sin pago. Gestión con otras fuentes proyectos de reconversión productiva.	

Establecer alianzas con actores urbanos es una de las líneas estratégicas de los planes de trabajo del grupo promotor del Comité para el 2010, para ello está en proceso la elaboración de campañas de sensibilización y comunicación hacia la sociedad cuyo objetivo es formar una corriente de opinión que promueva la cogestión de cuenca en las áreas abastecedoras. En este mismo sentido, incorporar a actores urbanos en el COCUPIX, es una de las tareas pendientes.

Finalmente, la nueva relación establecida en 2010 entre el grupo promotor de COCUPIX y la dirección de operación y finanzas de CMAS esbozaba un horizonte de colaboración más cercano, en el que éste organismo se interesó por conocer y analizar los insumos técnicos generados por la iniciativa de cogestión de la subcuenca (balance hídrico, mapas de zonas prioritarias) y propuso definir en forma conjunta las inversiones a hacer en esta zona. Bajo esta lógica al final del año 2010 CMAS aprobó su aportación de recursos directamente al Comité.

Sin duda un avance importante logrado con la administración municipal y el organismo operador del agua en el trienio 2009-2010, fue la aprobación por parte del órgano de gobierno de CMAS de un acuerdo para establecer un horizonte mínimo de planeación a cinco años para el PROSAPIX. El acuerdo preveía generar un fondo a partir del cobro de dos pesos adicionales en todos los recibos del agua de la ciudad, monto que se canalizaría a través de COCUPIX A.C. Con base en este compromiso se estableció un convenio de fondos concurrentes con CONAFOR entre el 2010 y el 2014.

Con el cambio de administración municipal en 2011 también se renovó completamente la estructura directiva de la CMAS, por lo que fue necesario iniciar prácticamente desde cero el cabildeo con las nuevas autoridades para dar seguimiento a los acuerdos en torno al PROSPAPIX. La nueva administración no ratificó el acuerdo del cobro de dos pesos a los usuarios del agua. A lo largo del 2011 los interlocutores designados por la administración de CMAS (renombrada AGUA-X o Agua de Xalapa) y el gobierno municipal cambiaron varias veces, dificultando la consecución de acuerdos para que la Comisión de Agua (AGUA-X) aportara los recursos comprometidos en el convenio establecido con CONAFOR.

Fue necesaria la movilización hacia la ciudad de Xalapa por parte de los ejidos y grupos campesinos participantes en el PROSAPIX para que a principios del 2012, AGUA-X liberara los recursos correspondientes al pago 2011 del convenio de fondos concurrentes con CONAFOR. Otro logro de la movilización campesina fue la firma de una minuta de acuerdos con el Ayuntamiento y AGUA de Xalapa en la que

se estableció un programa de trabajo para dotar al PROSAPIX del marco jurídico que permitiera establecer de manera formal y permanente este programa.

Con el objetivo de desarrollar un instrumento que permita al municipio y AGUA de Xalapa formalizar compromisos de inversión en el PROSAPIX más allá de los cambios de gobierno municipal, se ha logrado establecer una agenda de trabajo y la participación de regidores, funcionarios del Ayuntamiento y de la Comisión de Agua, del asesor técnico de SENDAS, A.C, y del FMCN. La propuesta es establecer un Fondo de Agua que sería financiado por aportaciones de varias fuentes: del gasto corriente de AGUA-X, aportaciones voluntarias de los usuarios del agua, aportaciones de empresas privadas, y de los gobiernos estatal y federal para financiar el PROSAPIX, con miras a extender eventualmente estas inversiones hacia las otras fuentes abastecedoras de agua de Xalapa.

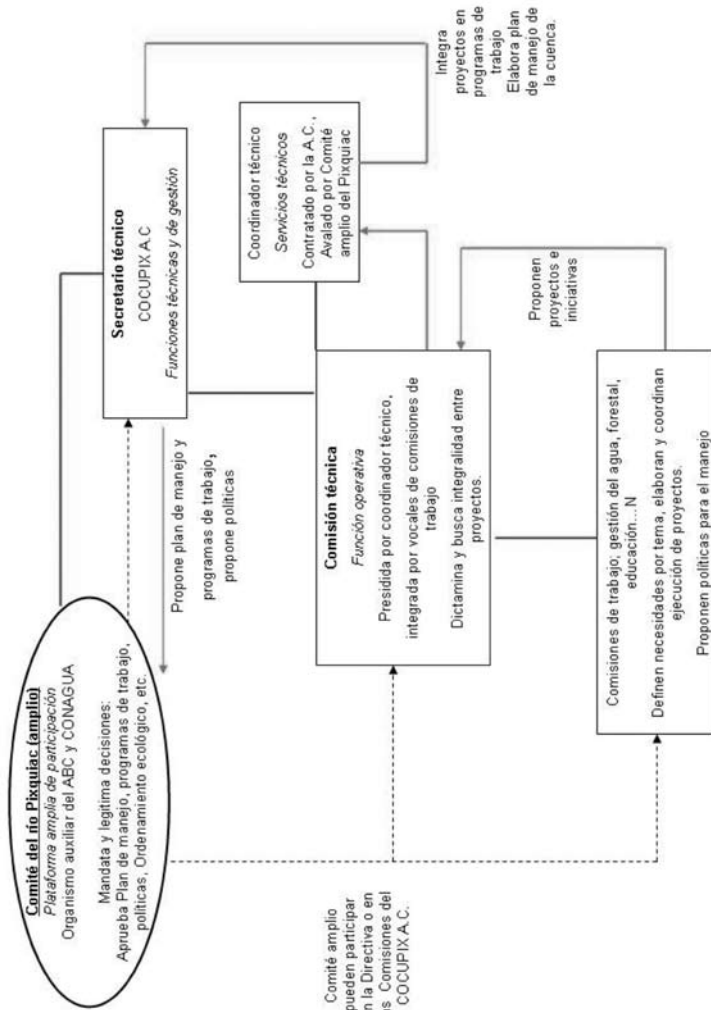
La creación del Fondo de Agua tiene entre sus principales retos contar con instancias que abran la participación a otros sectores de la sociedad (empresarios, usuarios del agua) y no sólo a los campesinos proveedores de servicios ambientales, esto a fin de garantizar la transparencia en el uso de los recursos y generar procesos de gobernanza y gobernabilidad en la gestión del agua.

La evolución del proceso de cogestión en la subcuenca requiere de transformaciones en los arreglos y esquemas usados en los años anteriores. El cambio más importante tiene que ver con la apropiación y grados de participación de los distintos actores representados dentro del Comité. Si esta instancia ha de constituirse en una plataforma efectiva de negociación y planeación participativa, no puede seguir dependiendo de la iniciativa del grupo promotor inicial. Con la constitución del Comité como asociación civil se pretende avanzar hacia la gestión compartida de la subcuenca. En el nuevo arreglo, el grupo SENDAS-UNAM deberá deslindarse de la dirección formal y en los hechos de los procesos del Comité; para ello en un primer momento se ha propuesto ocupar una función técnica y ejecutora de las decisiones tomadas en el seno del COCUPIX. En la figura 29 se esquematiza una propuesta para un nuevo arreglo institucional.

Asambleas de Comité de cuenca

Finalmente es importante mencionar que el Comité de la Subcuenca del río Pixquiatic interviene como órgano auxiliar en el Consejo de Cuencas de los ríos Tuxpan a Jamapa, instancia en la que participan representantes de los usuarios del agua en las zonas bajas, más no de las zonas altas. De hecho este Comité es el único parti-

Figura 29. Arreglo institucional propuesto para el programa CSA de la subcuenca (2010).



cipante de una subcuenca alta. Rebase la intención de este libro hacer un análisis sobre este espacio de participación que en realidad representa una instancia de intervención demasiado amplia para lograr resultados de planeación concretos en la escala de subcuenca. Sólo mencionemos que nos ha permitido gestionar algunos recursos para la realización de unidades piloto de tratamiento de aguas jabonosas y de estanques acuícolas. Quizá lo más importante de nuestra participación en este espacio sea la presentación de casos de megaproyectos sobre los cuales la ciudadanía no tiene información y la solicitud para que haya transparencia sobre estos proyectos, como por ejemplo un proyecto de abasto de agua para Xalapa en que se bombearía agua de los 500 a los 1400 msnm.

La iniciativa de CONAGUA de generar la Agenda del Agua al 2030 ha sido la ocasión para que distintos grupos de la sociedad civil hayan acudido a plantear una agenda alternativa para sus ríos donde se abra la discusión sobre el futuro para todos los habitantes de las subcuencas y de las zonas ribereñas. Es un espacio donde exigir la revisión por ejemplo, de los proyectos donde los ríos serían utilizados por empresas privadas para la generación de energía eléctrica sin involucrar las necesidades de otros usuarios, las actividades productivas y de servicios ambientales importantes para las economías regionales, como es el turismo, el agua de calidad, la acuicultura y la agricultura. Sin embargo este espacio, el Consejo de Cuenca no es conocido por las organizaciones de la sociedad civil y tampoco utilizado porque como ha sido concebido como un espacio para los usuarios del agua, en el sentido restringido de concesionario de CONAGUA, concepto que no reconoce el de los custodios o proveedores o usuarios agua arriba. No obstante, en dos subcuencas de los ríos Antigua y Actopan (Pixquiac y Sedeño) se han formado “comités locales” que participan en el Consejo de Cuenca de los ríos Tuxpan a Jamapa, presidido por CONAGUA.