



GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN

**Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca
Gerencia de Consejos de Cuenca**

Septiembre 2013

INTRODUCCIÓN

Presentación

El propósito de diseñar una guía para la elaboración o actualización de los programas de gestión de los Consejos de Cuenca y sus Órganos Auxiliares, tiene como objetivo principal el homogenizar los contenidos, alinearlos con la planeación a mediano plazo en materia hídrica e instrumentar mecanismos de control y supervisión.

El presente documento pretende establecer las bases y componentes conceptuales, para el desarrollo de una guía práctica y metodológica que auxilie en la realización de los programas de gestión y se cumpla con el objetivo deseado.

El Programa de Gestión deberá estar alineado a los propósitos, objetivos, estrategias y líneas de acción aplicables del Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional Hídrico, así como del Programa Regional Hídrico correspondiente a su ubicación geográfica.

Antecedentes

De 1993 al año 2000 se constituyeron 25 de los 26 Consejos de Cuenca. Finalmente, en febrero de 2009 se instaló el Consejo de Cuenca Costa Pacífico Centro.

Paralelamente y a partir de 1997 comienzan a surgir los Órganos Auxiliares de los Consejos de Cuenca, con el objeto de coadyuvar a estos últimos en la gestión del agua:

- Comisiones de Cuenca.- De integración mixta (gobierno y sociedad); su ámbito de acción comúnmente es a nivel de subcuenca, correspondiente a una cuenca hidrológica en particular.
- Comités de Cuenca.- De integración mixta; su ámbito de acción regularmente corresponde a nivel de microcuenca de una subcuenca específica.
- Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS).- Los cuales constituyen un importante capital social por ser los únicos órganos auxiliares constituidos exclusivamente por usuarios, con el objeto de facilitar su participación en los programas de recuperación, estabilización y preservación de los acuíferos sobrexplotados. Concentran su atención en funciones de reglamentación, control y vigilancia.
- Comités de Playas Limpias.- En el año 2003 se aprobó por Decreto del Ejecutivo Federal la creación del Consejo Nacional de Playas Limpias, que a su vez establece la creación de Comités Locales de Playas Limpias, los cuales con la reforma a la LAN de 2004, se integran como órganos auxiliares del Consejo de Cuenca con el objetivo de sanear, proteger y preservar las zonas costeras del país y controlar su deterioro.

La relevancia de los órganos auxiliares obedece, en la mayoría de los casos, a su surgimiento desde la misma sociedad. Se crean por iniciativa propia de las comunidades y de los usuarios de aguas nacionales, para atender junto con las autoridades de los tres órdenes de gobierno problemáticas específicas respecto del recurso hídrico de su región, mientras que los Consejos de Cuenca fueron creados a instancias de la CONAGUA en cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales.

Por lo anterior, y con la finalidad de que los Consejos de Cuenca y sus Órganos Auxiliares dispongan con un instrumento que oriente sus funciones de coordinar, ejecutar y vigilar las acciones en las zonas de playa y cuenca costera que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos, el presente documento constituye una guía para su elaboración, con el propósito de proporcionar al facilitador o asesor técnico institucional o consultor, ubicados en cualquier estructura operativa gubernamental o no gubernamental, procedimientos que le permitan conducir la elaboración del Programa de Gestión, derivado de procesos de planeación incluyente, para:

- Incorporar las variables ambiental, social y económica en distintas instancias del proceso de toma de decisiones, de manera ordenada y sistematizada.
- Involucrar directamente a todos los actores interesados con las playas: usuarios de aguas nacionales, prestadores de servicios turísticos, instituciones y dependencias gubernamentales, entre otros.
- Identificar y priorizar inversiones en un clima de recursos financieros escasos
- Promover la calidad ambiental, sanitaria, de seguridad y servicios de las playas en México, para su certificación.
- Establecer los ejes rectores e indicadores de evaluación del Programa de Gestión.

En esta propuesta se presentan los lineamientos para llevar a cabo el proceso de planeación participativa y una estructura de los ejes rectores vinculados entre sí, que debe contener los programas de gestión, desde una óptica de sustentabilidad y con la participación de todos los actores en el proceso de gestión.

CONSIDERACIONES BÁSICAS PARA LA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE GESTIÓN

Alineación de los programas de gestión

La Secretaría Técnica del Consejo de Cuenca deberá cerciorarse de que, en el proceso de formulación / actualización de los programas de gestión, se revisen los documentos de planeación de mediano plazo que tengan relación con la gestión del agua: Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Programa Nacional Hídrico y los Programas Hídricos Regionales que se elaboren. En este orden de ideas, los planes estatales y municipales de desarrollo son también de gran relevancia para la elaboración de los programas, ya que determinan las líneas de trabajo de los

diversos sectores relacionados con la gestión del agua a nivel local. Por lo anterior, es ampliamente recomendable revisar también dichos documentos y considerar los contenidos de los mismos en materia de agua y de los temas relacionados con su gestión. En todos los programas se deberá incluir un apartado en el que se explicita la alineación de los Ejes Rectores del Programa de Gestión con los instrumentos de planeación citados.

Como primer paso para lograr la alineación de los instrumentos de planificación del sector, resulta indispensable divulgar ampliamente tanto el Programa Nacional de Desarrollo, como el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Programa Nacional Hídrico, entre todos los interesados y miembros del personal de los tres niveles de gobierno, cuya actividad esté ligada con los recursos hídricos, pero sobre todo, entre los miembros del Consejo de Cuenca y sus Órganos Auxiliares.

La divulgación no sólo debe ser a nivel informativo, sino que se tendrán que propiciar mesas de análisis y diálogo para que todos aquellos que participarán en la formulación de los planes de gestión, ubiquen cómo su problemática local será abordada a nivel macro y cómo las medidas propuestas por ellos mismos en este sentido, encajan y coadyuvan con los objetivos generales.

Criterios de periodicidad para concluir la elaboración, actualización y presentación de los programas de gestión

Es fundamental que las acciones que conforman los programas de gestión sean tomadas en cuenta en la planeación del quehacer institucional, para que las entidades públicas y privadas integrantes del Consejo de Cuenca / Órgano Auxiliar canalicen esfuerzos y recursos al cumplimiento de su programa de gestión. Por lo tanto, es necesario que se tomen en cuenta las fechas en las que las instituciones participantes elaboran su planeación anual, y que la elaboración o actualización de los programas de gestión concluya a tiempo para que puedan ser presentados y validados por los Consejos de Cuenca previamente.

Cabe recordar que la Ley de Planeación, que establece que los programas sectoriales deben ser revisados y actualizados cada tres y seis años. Para estar acorde con lo anterior, es recomendable realizar la elaboración / actualización de los programas de gestión inmediatamente después de dichas revisiones.

En específico, la Secretaría Técnica del Consejo de Cuenca deberá promover que los programas de gestión que se formulen por el propio Consejo o por sus órganos auxiliares, sean sometidos a la aprobación del Consejo o del Órgano Auxiliar correspondiente, en el primer semestre del año en el que se concluya el programa de gestión, de modo que las acciones propuestas en dichos programas puedan ser consideradas por la Secretaría Técnica en la planeación del siguiente ejercicio.

Participación social

La participación de los actores sociales es un elemento indispensable del proceso de elaboración del programa de gestión, pues es un recurso que otorga legitimidad y propicia viabilidad en su aplicación, al fortalecer el reconocimiento y la importancia del punto de vista de los actores locales, asegurando su corresponsabilidad en las decisiones que permitan construir un futuro estratégico, así como en el seguimiento y la evaluación de las acciones correspondientes.

En esta tesitura, todo proceso de planeación requiere de un fuerte proceso de participación social, ya que de no hacerlo, cualquier programa, proyecto o plan, no se realizará con éxito; de ahí la importancia de una planeación incluyente de todos los actores, generada del conocimiento y opinión de los diversos sectores de la población local quienes conocen con detalle sus problemas y en consecuencia, proponer con ayuda del apoyo técnico, las posibles alternativas de solución, para que de manera consensuada se elijan las mejores opciones de solución, considerando todos los factores de la región (sociales, históricos, físicos, etc.).

En otros términos, es un programa que integra la visión conjunta de los participantes y fija el rumbo, mediante ejes rectores y proyectos vinculados entre sí desde el punto de vista regional o temático, para trabajar juntos en la instrumentación de acciones entre los actores y de manera coordinada con los tres órdenes de gobierno y los sectores privado, social y académico.

Toma de acuerdos para la elaboración / actualización de un programa de gestión

Lograr un punto de acuerdo previo a la elaboración / actualización de un Programa de Gestión, no solo significa que están de acuerdo con su formulación, sino que además se comprometen a participar en el proceso de planeación del instrumento y si es necesario a apoyar la logística de organización para su realización. Por lo anterior, un primer paso para iniciar con el proceso de planeación del programa de gestión, es que el Organismo de Cuenca, la Dirección Local o la Secretaría Técnica, fundamente los motivos para elaborar el programa de gestión con la metodología de planeación participativa incluyente, a fin de ponerlo a consideración de Los integrantes del Consejo / Órgano Auxiliar para su aprobación y punto de acuerdo para su formulación y el compromiso de todos para participar en el proceso de planeación para obtener el programa de gestión.

Para formalizar lo anterior, los puntos anteriores deben ser comentados en reunión de GSE / COVI / Órgano Auxiliar, e integrar los acuerdos tomados en el acta correspondiente. Para ello, se sugiere la siguiente redacción:

- Con base en lo establecido en las fracciones I y VI del Artículo 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, el GSE / COVI / Órgano Auxiliar del Consejo de Cuenca ____ instruye a la Secretaría Técnica y a la Gerencia Operativa del Consejo que inicie la organización del proceso de planeación para el desarrollo / actualización del

programa de gestión de la cuenca ____, para lo cual se considerará la realización de un proceso de planeación participativa que incluya a los integrantes de este órgano colegiado y a quienes, de acuerdo con un análisis de actores previamente realizado, sea necesario incorporar por su influencia en la gestión hídrica local.

- En relación con las fracciones III, IV y V del Artículo 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, el GSE / COVI / Órgano Auxiliar del Consejo de Cuenca ____ toma conocimiento de la política hídrica vigente a escala nacional, regional, estatal y municipal, y con base en ello, se considera en condiciones para participar en el ejercicio de planeación para el desarrollo / actualización del programa de gestión de la cuenca ____.
- El GSE / COVI / Órgano Auxiliar del Consejo de Cuenca ____, establece un plazo de _____ para que la Secretaría Técnica y a la Gerencia Operativa presenten ante este órgano colegiado la propuesta (de actualización) del programa de gestión de la cuenca ____, para su revisión y, en su caso, validación del documento. Cabe resaltar que este plazo ha sido consensuado por todos sus integrantes, y se considera adecuado para lograr la concurrencia de recursos públicos y privados para la ejecución de las acciones previstas en el programa de gestión, con la finalidad de promover la coordinación y complementación de las inversiones en materia hídrica, de acuerdo con lo que instruye la fracción VII del Artículo 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales.

Una vez logrados los acuerdos necesarios sobre el tema, la Secretaría Técnica del Consejo / Órgano Auxiliar solicita el apoyo a la Gerencia de Consejos de Cuenca, para elaborar / actualizar el programa de gestión respectivo.

PROPUESTA DE CONTENIDO TEMÁTICO.

1. Introducción

2. Marco de referencia

- 2.1. *Localización y descripción biofísica de la cuenca:* Ubicación en la cuenca; relieve; clima; hidrografía; vegetación; zonas bioclimáticas, paisajes asociados al agua y conectividad ecológica.
- 2.2. *Entorno social y económico:* Población; educación; salud y saneamiento; vivienda; comunicaciones y transportes; actividades productivas; tenencia de la tierra; diagnóstico de las comunidades; capital humano; capital cultural; capital social; capital político; capital natural; capital financiero; capital construido.
- 2.3. *Quehacer gubernamental y de la sociedad organizada:* Breve descripción de las funciones de instituciones de gobierno, relacionadas directa e indirectamente

con la gestión del agua. federal, estatal y municipal. Breve descripción de las acciones realizadas por instituciones de educación superior y centros de investigación relacionados con el agua, así como de instancias de participación social existentes y agrupaciones nacionales e internacionales que trabajan en el tema.

- 2.4. *Instrumentos de política ambiental para la gestión integrada del agua:* Identificación de leyes, reglamentos y normas en la materia, a nivel federal, estatal y municipal. Revisión de programas hídricos aplicables. Identificación de programas y acciones en materia de recursos hídricos en los planes de desarrollo estatal y municipal vigentes.

3. Diagnóstico de los recursos hídricos y elementos asociados en la cuenca

- 3.1. *Situación actual del recurso agua:* Valores ciclo hidrológico, zonas de disponibilidad, aguas superficiales y subterráneas, calidad del agua y red de monitoreo, usos del agua.
- 3.2. *Agua potable:* En zonas urbanas y rurales: Fuentes de abastecimiento, cobertura, padrón de usuarios, gastos de servicio.
- 3.3. *Alcantarillado:* En zonas urbanas y rurales: cobertura, gastos de servicio, descargas.
- 3.4. *Saneamiento:* En zonas urbanas y rurales: capacidad de tratamiento instalada, de operación, sistemas en proyecto, en construcción, en rehabilitación, gasto tratado, planos de ubicación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- 3.5. *Desarrollo forestal:* Programas federales, estatales y municipales en la materia, aplicados en la cuenca
- 3.6. *Ordenamiento y desarrollo territorial:* Uso del suelo; planes de desarrollo estatal y municipal aplicables en la cuenca.
- 3.7. *Desarrollo de sectores productivos:* Descripción de los sectores asociados al agua, tales como turismo, industrial, agrícola, ganadero entre otros.
- 3.8. *Problemática identificada alrededor de los recursos hídricos:* Descripción de la problemática hídrica desde las perspectivas social, económica y ambiental. Identificación de problemas prioritarios.

4. Programa de gestión de la cuenca

4.1. Planteamiento de objetivos, estrategias y acciones dirigidos a resolver la problemática identificada, y abarcando al menos los rubros generales planteados en la fracción XX del Artículo 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales:

- Administración de las aguas,
- Desarrollo de infraestructura hidráulica y servicios respectivos,
- Uso racional del agua,
- Preservación de su calidad y
- Protección de ecosistemas vitales

4.2. Alineación del programa de acciones con la política hídrica vigente:

- Programa Nacional Hídrico: Identificación de acciones comunes o relacionadas con las del programa de gestión de la cuenca. Identificación de responsables.
- Programas Regionales: Identificación de acciones comunes o relacionadas con las del programa de gestión de la cuenca. Identificación de responsables.
- Programas Estatales: Identificación de acciones comunes o relacionadas con las del programa de gestión de la cuenca. Identificación de responsables.
- Programas Municipales: Identificación de acciones comunes o relacionadas con las del programa de gestión de la cuenca. Identificación de responsables.

4.3. Identificación de posibles sinergias con la academia y la sociedad civil:

- Acciones comunes o relacionadas con las realizadas por universidades y centros de investigación
- Acciones comunes o relacionadas con las realizadas por organizaciones no gubernamentales
- Acciones comunes o relacionadas con las realizadas por asociaciones y colegios de profesionales

4.4. Montos requeridos

4.5. Identificación de posibles fuentes de financiamiento

4.6. Calendario de actividades

ETAPAS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN PROGRAMA DE GESTIÓN DE CONSEJOS DE CUENCA Y ÓRGANOS AUXILIARES

1. Etapa de elaboración

Se recomienda calendarizar el desarrollo de esta etapa de tal forma que el programa de gestión esté terminado y aprobado a más tardar en el primer semestre del año, para facilitar la planeación de acciones institucionales y la canalización de los recursos correspondientes para el siguiente año. Los pasos a seguir en esta etapa son:

- 1.1. *Realización de investigación documental y de campo sobre la cuenca:* Es importante iniciar la investigación con la información que permita esbozar la problemática general del agua en la cuenca, y que permita identificar a los actores de la misma.
- 1.2. *Conformación de un grupo de planeación:* El grupo debe estar conformado con los integrantes del GSE/COVI/Órgano Auxiliar y, en su caso, con otros actores identificados en la etapa anterior como importantes dentro de la problemática del agua en la cuenca.
- 1.3. *Realización de ejercicios de planeación participativa:* El ejercicio recopilará la opinión de todos los participantes, para determinar los objetivos, estrategias, acciones del programa de gestión y las instituciones/organizaciones/sectores usuarios responsables de cada actividad.
- 1.4. *Elaboración de un primer borrador del programa de gestión*
- 1.5. *Revisión del borrador por parte del grupo de planeación*
- 1.6. *Realización de adecuaciones recomendadas por el equipo de planeación*
- 1.7. *Presentación del documento ante el GSE/COVI/Órgano Auxiliar para su aprobación:* Se recomienda que, además de acordar la aprobación del programa, quede asentado en acta que se procederá a la formalización de convenios de colaboración para el cumplimiento de las acciones contenidas en el programa, y que los integrantes del GSE/COVI/Órgano Auxiliar fungirán como enlaces entre el Consejo de Cuenca/Órgano Auxiliar y la institución/organización/sector usuario al que representan, para que en caso de requerirse, se identifique e involucre a los directamente responsables de realizar las acciones establecidas en el programa.

2. Etapa de gestión para la operación

Es necesario que la Secretaría Técnica promueva con suficiente anticipación, tanto al interior del Organismo de Cuenca, como con las delegaciones federales y dependencias locales, la planeación para la canalización de recursos y ejecución de actividades en el ámbito de acción de cada institución. De hecho, esta etapa puede desarrollarse de manera simultánea a la elaboración del programa de gestión. En caso necesario, la Gerencia de Consejos de Cuenca apoyará la gestión con las oficinas centrales de la Conagua y de las dependencias federales. Se sugiere que formalice la concurrencia de recursos y realización de actividades sinérgicas a través del establecimiento de convenios interinstitucionales de colaboración, para lo cual es necesario llevar a cabo previamente a la firma del convenio las siguientes actividades:

- Revisión de programas institucionales aplicables para lograr los objetivos del programa de gestión, para la identificación de acciones que apoyen el programa de gestión de la cuenca
- Elaboración de calendario de trabajo: El calendario debe elaborarse tomando en cuenta los tiempos fiscales, las posibles fechas en las que se puedan ejercer los recursos de los programas gubernamentales, fechas establecidas en las reglas de operación correspondientes, o por las instituciones de financiamiento, y cualquier otro requerimiento de tiempo que se deba considerar para asegurar la accesibilidad de recursos.

3. Etapa de operación y seguimiento del programa de gestión

A realizarse de acuerdo con el calendario establecido y los avances programados establecidos en el mismo.

4. Etapa de actualización

El programa de gestión deberá ser revisado al menos cada tres años, para identificar las actualizaciones que haya necesidad de realizar a consecuencia de diversas causas, entre otras:

- 4.1. Cumplimiento de objetivos
- 4.2. Cambios en la política hídrica federal, regional, estatal y/o municipal
- 4.3. Cambios en la problemática de la cuenca
- 4.4. Finalización de programas públicos o privados vinculados con el programa de gestión de la cuenca