

# *El enfoque político regional en el manejo cuencas*

Felipe Albino Gervacio, Posgrado en Urbanismo, UNAM  
urbanismo\_epa@yahoo.com.mx

## Introducción

El manejo de cuencas a nivel regional lleva implícitas, cuando menos, dos funciones. Una de carácter natural, en donde destacan los servicios ambientales, el stock de recursos naturales, la biodiversidad, el suelo, el agua, entre otros. Mientras que en el otro se encuentran las de carácter socioeconómico y político, con la participación de agentes económicos nacionales e internacionales dentro de un espacio y momento determinado, así como la participación del Estado en esta materia.

Cabe mencionar que el cambio de uso de suelo, es un tema central para el manejo de cuencas. Temas como el cambio de propiedad y tenencia de la tierra, así como las áreas urbanas alteran los niveles operativos de la cuenca y su capacidad de gestión institucional.

Esta relación de cierta manera ha generado confusión respecto a como organizar las distintas funciones en estos espacios, los cuales hoy en día retoman importancia por las características y servicios que otorgan a la población.

El presente trabajo se abstrae de un caso en específico y retoma elementos generales en materia política regional, gestión y aspectos territoriales que deben estar presentes, tanto en el ámbito microregional como en el macroregional.

Ante esta situación es necesario integrarlos, considerando la interacción de sus elementos en el tiempo y espacio, por

lo cual en el presente trabajo expongo el enfoque político regional para la cuenca.

### a. De la política regional y el Estado

La política en materia territorial tiene dos acepciones no excluyentes entre si: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios (o disparidades) ocasionados por actividades antropogénicas, b) los esfuerzos al interior del territorio, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso o declive económico y promover ordenamientos (Moncayo Jiménez Edgar, 2002:31).

Por lo tanto estas políticas responden a la necesidad de controlar una serie de factores positivos y negativos, siendo primordiales en el terreno económico para generar un desarrollo regional y ordenamiento del territorio. Entre los fenómenos que se busca controlar o planificar se encuentran la migración y emigración, el crecimiento urbano, concentración y planeación de parques y ciudades industriales, el manejo de cuencas, entre otros.

Bajo este criterio el manejo de cuencas se encuentra determinada estratégicamente por los casos del suelo y agua, principalmente. En este sentido los impactos de eventos socioespaciales, el manejo de recursos terrestres y acuíferos, así como la planeación, el ordenamiento territorial y los distintos programas y políticas, en la cual las ciudades y las regiones están evolucionando hacia configuraciones cada vez más complejas que derrumban los paradigmas clásicos de la teoría urbana y regional.

Estamos observando que se está creando una nueva geografía económica y cambios en las relaciones geopolíticas, tanto locales como internacionales, a partir de la integración de otros elementos los cuales

van entrelazados con la aplicación de políticas macroeconómicas.

En este sentido uno de los principales actores es el Estado<sup>1</sup>, el cual es concebido en su origen y funciona como el encargado de resolver mediante distintos mecanismos los problemas que se suscitan de las relaciones entre los privados y que en ocasiones son incapaces de resolver, en donde están involucrados elementos endógenos y exógenos<sup>2</sup>, ya sean de carácter local, regional o global. Para este

---

<sup>1</sup> El hecho de que el Estado sea un entramado de relaciones sociales y de clases contradictorias, “no es el instrumento creado conscientemente por la clase dominante ni la encarnación de una voluntad popular democrática, ni tampoco un sujeto que actúa con autonomía. Es más bien una relación social entre individuos, grupos y clases, la condensación material de una relación de fuerzas sociales. Esta relación, en el sistema de instituciones, organizaciones y aparatos políticos, adquiere una configuración concreta, acuñada por mecanismos burocráticos y políticos”. Guillen Romo Héctor (2005), *México frente a la globalización*, Ediciones Era, México, pag. 40.

<sup>2</sup> Desde mi punto de vista los elementos endógenos definen las potencialidades locales determinadas por fronteras políticas, que coinciden de acuerdo a ciertos elementos e instrumentos que son aceptados generalmente por toda la sociedad, por ejemplo las cuestiones de tradición y cultura, educación, salud, etc.

Por su parte existen diversos instrumentos exógenos los cuales provienen de distintos organismos internacionales que intervienen, mediante la aprobación de gobiernos locales, para proponer alternativas distintas de acuerdo a cuestiones locales de tipo político, económico, financiero, ambiental, entre otros; generalmente llevan la intención de desconocer elementos ancestrales y tradicionales de toda sociedad, por consiguiente imponen y aplican los programas de carácter vertical.

caso lo regional aporta las características de análisis que mas adelante mencionare.

En el modo de acción estatal se desempeñan distintas funciones mediante la instrumentación de políticas, que dependen necesariamente del correspondiente estado del proceso de desarrollo y acumulación de capital, así como de las relaciones de fuerzas sociales en el contexto del mercado mundial, base importante de la participación del Estado.

En este sentido no pretendo explicar como se origina el Estado y como aparece concretamente, más bien en este documento sólo me refiero a su desempeño y funciones que toma en materia económica, social y de gestión a través de la construcción de las políticas, y las consecuencias que tiene para institucionalizarlas. Explicar la participación de determinados agentes, procesos y desarrollos políticos guiados hacia las posibilidades de acción en un espacio y momento determinado de acuerdo a los cambios de uso de suelo y el impacto que generan en la cuenca<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Una cuenca es un área donde toda el agua de lluvia o de deshielo drena hacia un mismo punto, que puede ser un río, un lago, un acuífero o el mar. Sus límites están bien definidos por las partes altas de las montañas (parteaguas). Podemos notar que este esquema de división es jerárquico y contiene subcuencas que a su vez están divididas en microcuencas (ver esquema uno). Para definir una cuenca tenemos únicamente los límites naturales.... ¿Por qué considerar las cuencas como unidad de planeación? En primer lugar porque tienen límites fiscos claramente definidos, que incorporan distintos municipios e inclusive la participación de varios estados de la república, dentro de ellas se desarrollan todas las actividades humanas que surgen de las relaciones sociales de producción, por lo cual van a repercutir en la cuenca, directamente sobre los suelos y en la calidad

Este proceso requiere de instrumentos políticos, como por ejemplo los que se abordan desde el punto de vista del tipo de la propiedad, así como la participación del Estado como promotor de instrumentos normativos que apliquen como una política directamente emanada de él<sup>4</sup>, en donde juega un papel central ya sea como regulador, promotor, coordinador o inversionista.

Por ejemplo, en las tres últimas décadas hemos asistido a nuevas formas de integración regional, que van de la mano con nuevas estrategias expansivas del capital internacional hacia regiones que hasta ahora habían quedado al margen de la dinámica globalizadora.

Estas regiones son las que mantienen base sólidas de recursos naturales, económicos y financieros como puntos de atracción para la realización de oportunidades con la libre movilidad de factores, así como la especialización de fuerza de trabajo, abundantes recursos naturales, infraestructura, entre otros.

En el caso de los fenómenos sociales que, como señala Schteingart Martha (2000: 236) “implican relaciones políticas y un marco jurídico institucional mediante el cual se regulan y controlan los procesos, traen aparejadas, de manera mas

---

del agua. Cruz Bello Gustavo en <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/estudios/397/cruz.html>.

<sup>4</sup> Para el caso de este trabajo no es fundamental su estudio, sin embargo hay que precisar que lo que denominamos como Estado no surgió recién con la sociedad burguesa que representa una de sus características estructurales principales y toma como referente esos elementos. La percepción que tenemos sobre el Estado originalmente no es reciente y se remonta a etapas antiguas en la historia.

concreta, la apropiación de recursos naturales y la perturbación de procesos ecológicos, que en términos urbanos se pueden expresar en modificaciones en la calidad de los suelos”.

#### b. Regionalización económica y nivel operativo de la cuenca

No obstante, al incluir varios elementos que conforman las funciones operativas, tenemos las políticas que en dicha materia son diferentes de acuerdo a cada región, ya sea local, municipal, estatal o nacional, a pesar de la fuerte influencia de algunos factores o recursos naturales que puedan ejercer sobre las actividades económicas, principalmente de extracción.

En este sentido destaca la preocupación prioritaria, según Schteingart (op. cit.: 241), por los siguientes aspectos:

- “a) el impacto de la urbanización sobre el medio natural (que para este caso de estudio es la cuenca);
- b) los mecanismos a través de los cuales se ha producido el cambio de uso de suelo rural a urbano;
- c) la precariedad y heterogeneidad existente en las condiciones del hábitat que se genera al producirse la expansión de las ciudades, y el problema de los servicios urbanos involucrados en los asentamientos precarios.”

Estos espacios económicos están ubicados en áreas geográficas definidas y son identificados por una estructura particular de distintas actividades, ligadas a un conjunto de condiciones físicas, biológicas y sociales que presentan un alto grado de heterogeneidad y que mantienen un cierto tipo de relaciones locales y regionales, así como con el resto del país o con el exterior.

Como lo menciona Bendesky León (1994: 9) “...los espacios económicos son

también, y al mismo tiempo, espacios de poder. Las escalas de la manifestación de estos procesos incluyen el ámbito regional, nacional y las relaciones con el resto del mundo.”

Sin embargo se consolidan, en la mayoría de los casos, cuando el Estado promueve leyes y garantías que exigen los agentes económicos para intervenir directamente en áreas exclusivas.

Por lo tanto, Bendesky fortalece este punto de vista al afirmar que “el Estado puede ordenar y consolidar jerarquías específicas espaciales del territorio y de las concentraciones urbanas en las que radica la actividad industrial y la terciarización de la economía..... así mismo obliga incluso a la redefinición de las regiones económicas y al planteamiento de los conflictos que ello representa cuando los espacios económicos difieren de los espacios político-administrativos.”

En este sentido, existen estructuras económicas y sociales que permiten administrar los espacios mientras que se legislan a favor de sus intereses propios de la base territorial. No obstante cuando la región económica puede coincidir, en ocasiones con la región natural, toman como hecho fortuito el tipo de propiedad con base a proponer nuevas modalidades de propiedad que aminores conflictos.

Sin embargo con el modelo económico actual existe una contraposición respecto al tipo de propiedad y la intervención del Estado, ya que hay asignaciones ineficientes sobre los recursos en términos espaciales, principalmente por los cambios de propiedad que provocan conflictos en materia de tenencia y propiedad de la tierra. Estos conflictos responden precisamente a los intereses particulares, los cuales demandan atender decisiones de los agentes económicos individuales que provocan ciertos desequilibrios en la

esfera política y social en las regiones específicas como punto de acción territorial.

Por lo tanto lo económico y político de la globalización afecta hoy a los distintos tipos de regiones en dicha materia, las cuales conocemos como macrorregión, microrregión y mesorregión<sup>5</sup>, y los impactos que genera de manera indirecta o directa.

Lo primero que introduce en la fisonomía de las regiones son elementos nuevos que es necesario tener en cuenta para comprender su realidad. Como es el caso de las cuencas hidrológicas en cuanto a su integración física, como lo muestra el esquema siguiente:

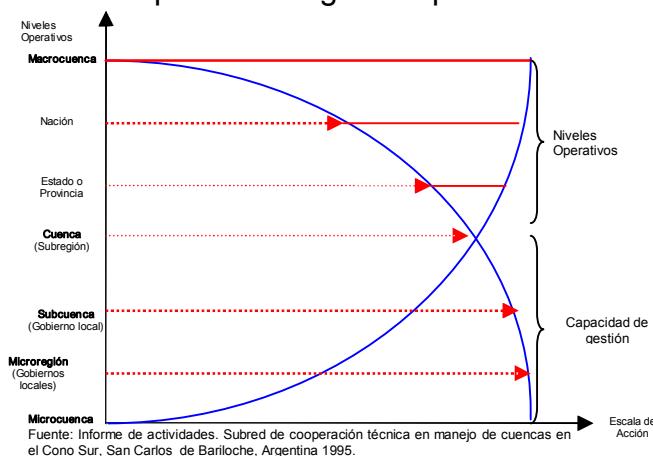
---

<sup>5</sup> “La caracterización de la **macrorregión** como el conjunto de países que además de proximidades geográficas reflejan uno o mas elementos sociales significativos de aglutinación; así, se habla por ejemplo de la región sudamericana, del Corredor Biológico Mesoamericano, del Plan Puebla Panamá, la Caribeña, El Sudeste Asiático, la Andina.

Las **microrregiones** son mas pequeñas que la escala nacional pero que comparten en común denominador una o mas funciones objetivas vinculadas a su territorio y que las hace actuar como unidades operativas de pequeña escala en su interacción con el resto de la comunidad social (operatividad que les puede venir dada, por ejemplo, la clase y el tipo de producción que generan o por cierto grado de unidad y autonomía en su funcionamiento social).

Las **mesorregiones** son niveles intermedios entre macro y microrregiones y que para ciertos fines proceden o se distinguen como unidades sociales de configuración propia, por ejemplo la faja de la frontera norte, el sureste de México o el sur de la India.” Serrano Moreno Jorge R. (1994), “El siglo XXI, ¿edad de oro para las regiones?, en Problemas del Desarrollo, Vol. XXV, Octubre-Diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D. F., pag. 27, 28.

## Esquema Uno: Esquema integrado de la cuenca según niveles operativos y capacidad de gestión política



Esta cuenca es la unidad de planificación socioeconómica territorialmente expuesta a un sin número de cambios (los cuales e venido mencionando), que con el tiempo la se modifican paulatina e irremediablemente.

Dependiendo del nivel macro o microregional presenta distintos elementos intrínsecos (generalmente, expuestos con anterioridad) que de algún modo tienden hacia los cambios de uso de suelo, incorporando variables económicas, políticas, ambientales, principalmente. El manejo integrado de cuencas construido desde lo micro a lo macro, apuesta a la creación de paradigmas de organización social como instrumento de mercado, por sus distintas funciones naturales.

Estos criterios forman parte del enfoque regional, en el cual llevan implícito los cambios que se dan en cuanto a sujeto y objeto de la propiedad territorial, el conocimiento de las propiedades y atributos, como refiere Vogelgesang<sup>6</sup> de

<sup>6</sup> "...al analizar la tierra como factor de oferta en la producción agrícola, donde la ubicación de los predios no es la característica más importante, contrariamente a lo que ocurre con las tierras urbanas, resulta útil recordar que

los suelos en su entorno y los posteriores usos y cambios de actividades económicas.

No obstante que la incorporación de ciertos factores a los procesos regionales para el manejo de cuencas, incorpora distintos elementos que a través del tiempo se han mantenido, como es el caso del acceso y ocupación de la tierra para desempeñar distintas funciones socioeconómicas, principalmente aquellas de subsistencia y práctica cotidiana, incluyendo las que anteriormente mencionamos.

Esto ha generado una revalorización del capital en espacios territorialmente hablando, los cuales pueden ser identificados a partir de varias dimensiones: "...el mercado, las barreras a la movilidad de factores de la producción, un conjunto de normas institucionales, compromisos sociales y los recursos naturales", hoy por hoy recursos estratégicos (Guillén Romo Héctor, 2005: 22).

Estas dimensiones entran de lleno en la planeación física, principalmente por los cambios de uso de suelo en la cuenca, como podemos ver en el esquema uno.

una unidad de tierra agrícola es una estructura compleja, con atributos físicos, químicos y biológicos claramente definidos. Por lo tanto, como dice Schultz (1953), el echar en un mismo saco todas las parcelas, teniendo en cuenta sólo la superficie para hacer un análisis económico, viola todas las reglas de agregación." Vogelgesang Frank (2003), "Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe" en: *Mercado de tierras Agrícolas en América Latina, Una Realidad Incompleta*, Pedro Trejo (Compilador), CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Nos permite visualizar, a través del análisis, un óptimo operativo de un determinado proceso de intervención, que corresponde con las recientes modalidades territoriales cuya escala debe interpretarse en el eje de las abscisas.

En dicho óptimo se dispondría de cierta capacidad de gestión, resultante de la combinación o integración óptima de recursos y potencialidades provenientes de niveles operativos superiores e inferiores, la cual se representa del mismo modo, pero a una escala diferente de las abscisas.

### c. Orientaciones de la política regional

En una primera instancia adelantamos algunas cuestiones que se relacionan con el tipo de propiedad de la tierra y sus funciones ambientales, así mismo se cuestiona si el derecho de propiedad legitima los impactos positivos y negativos que se dan a través de los cambios de uso de suelo en la cuenca.<sup>7</sup>

Posteriormente debemos tener en cuenta, como hemos venido planteando, el echo de que las instituciones del Estado y la vinculación con la globalización, mediante la reforma y aplicación de los marcos normativos, principalmente relacionadas con la cuestión urbano ambiental y de propiedad territorial, aplicando sus

<sup>7</sup> Estos cambios generalmente se expresan, desde mi punto de vista, en los procesos de transformación del suelo rural al suelo urbano, como bien lo indica Bandyopadhyay Pradeep cuando habla de la rentabilidad de los suelos únicamente como precio de la tierra y no por las distintas funciones intrínsecas que representa.

Estas transformaciones generalmente se llevan a cabo en diferentes etapas y en períodos amplios, mediante los cuales se generan erosiones que afectan la potencialidad productiva de la tierra, tomando en cuenta la posible transformación a suelo urbano.

facultades para restringir y promover derechos de aprovechamientos de la cuenca, pues en la etapa actual lo que se busca es dinamizar las distintas funciones y orientaciones que se tengan de carácter regional.

En los últimos treinta años las políticas sectoriales verticales (de carácter funcional) y las regionales horizontales (de carácter espacial) que se han venido generando entre los distintos agentes, sectores y sociedad civil, los cuales han propuesto la modificación de los marcos constitucionales y normativos locales, en donde se plasman acciones operativas de corto, mediano y largo plazo desembocando en distintos planos de acción, como vemos en el cuadro uno.

Cuadro uno: Orientaciones de política regional

Plano	Instrumento	Enfoque
Político	Descentralización Construcción de la institucionalidad regional cooperación público-privado. Modernización de la gestión pública Reformas constitucionales y creación de nuevos instrumentos normativos	Empoderamiento de los territorios subnacionales. Nueva generación pública <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empoderamiento del sector privado y de la sociedad civil</li> <li>• Ciudadano como cliente</li> <li>• Escala democrática participativa</li> <li>• Política de corte vertical</li> </ul>
Económico	Desarrollo endógeno integral urbano. Concentración industrial con rentabilidad de capital y recuperación de la tasa de ganancia en el corto plazo.	Economías de aglomeración y ventajas competitivas regionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distrito industrial</li> <li>• Medios innovadores</li> <li>• Clusters</li> <li>• El mercado como instrumentos de solución a los problemas ambientales.</li> </ul>
Ambiental	Regionalismo. Ordenamiento territorial	Planeación estratégica <ul style="list-style-type: none"> <li>• De orden horizontal</li> <li>• Aplicación espacial en función del ambiente "sin fronteras políticas"</li> <li>• Incorporar los distintos órdenes de gobierno de carácter, local, municipal, estatal, nacional e internacional.</li> </ul>

Fuente: Moncayo Jiménez Edgar (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, pag. 49.

Por lo tanto "la reorganización territorial que resulta de la globalización hace pensar que pueden coincidir distintos procesos territoriales en una misma fase histórica, pero que obedecen a lógicas diferentes,

dando como resultado una estructuración territorial más compleja y diversificada.

Tomando como referencia las distintas experiencias y fenómenos de reestructuración (principalmente en aquellas ciudades de América Latina que concentran grandes zonas urbanas), los países más desarrollados presentan procesos mucho más acelerados y hasta inéditos, frente a países menos desarrollados donde, en todo caso, los fenómenos territoriales serían inacabados y de carácter heterogéneo" Delgadillo Javier (2001).

### Conclusiones

El manejo de cuencas es un conjunto de interconexiones físicas territoriales que parten del análisis de microlocalización a la macrolocalización, que bien pueden explicarse desde el enfoque de la política regional.

En este sentido para el estudio, análisis y propuestas del manejo de cuencas, como unidad de planificación regional, deben incluirse un conjunto de medidas destinadas a reducir desequilibrios, principalmente aquellos de origen antropogénico.

Así mismo la aplicación de políticas para aminorarlos podrían ejercerse de acuerdo a los cambios imprevistos (ya sean de orden natural o social) que pudieran darse en el corto o largo plazo. Con este elemento, se tiene conocimiento de los principales problemas a nivel cuenca.

Es necesario que el estado no deje de lado su compromiso institucional, en el sentido de que con la aplicación de instrumentos económicos o algún instrumento regulatorio para el manejo de cuencas, se instrumente políticamente en la

participación social con organismos de carácter público y privado.

No obstante que estamos en el momento histórico de la humanidad, en donde la reorientación y acomodo de los mercados internacionales desde un paradigma geopolítico y geoestratégico, la globalización abarca territorialmente macroregiones estratégicas con una variedad que va desde especies animales, vegetales, bosques, minas, mantos acuíferos, petróleo, producción de carbono, recursos forestales, hasta la diversidad de microorganismos, bancos de genes, conocimientos indígenas sobre el manejo y uso de la naturaleza, entre muchas otras funciones.

La puesta en marcha de este tipo de programas regionales para el manejo de cuencas, se da en un momento en el cual se empieza a ver al agua, suelos y la biodiversidad como un valor planetario, pero a la vez tiene el reconocimiento de que todo es rápidamente convertido en mercancía ante la inminente globalización económica y la recuperación en el corto plazo de la tasa de ganancia del capital.

## Bibliografía

- Bandyopadhyay Pradeep (1985), "El análisis urbano marxista y la teoría económica de la renta" en Capraro Mario Héctor y Foladori Guillermo, *Estudios sobre la teoría de la renta*, Universidad Autónoma de Chapingo, Estado de México, México.
- Bendesky León (1994), "De la dinámica regional" en Problemas del Desarrollo, Vol. XXV, Octubre-Diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D. F.
- Cotler Helena (2004), *El manejo integral de cuencas en México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), México, D.F.
- Delgadillo Macías, Javier (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. Miguel Ángel Porrúa-IIEc-UNAM, México.
- González Jiménez, Héctor Porfirio (1999), *Economía del agua: un nuevo esquema de soluciones a la problemática de los servicios urbanos, casos de estudio localidades de Patzcuaro, la Piedad y los Reyes, Edo. de Michoacán de Ocampo*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México D. F.
- Granados Sánchez, Diodoro, Hernández García, Miguel Ángel, López Ríos Georgina Florencia (2005), *La cuenca hidrológica, unidad ecológica de manejo*, Universidad Autónoma de Chapingo, Estado de México, México.
- Guimaraes Roberto P. (2001), *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de medio ambiente y asentamientos humanos, Santiago de Chile.
- Guillen Romo Héctor (2005), *Méjico frente a la globalización*, Ediciones Era, México.
- Hirsch, Joachmin (2001), *El estado nacional de competencia*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F.
- Mendoza Manuel, López Erna, Bocco Gerardo (2001), *Regionalización económica, conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial de la cuenca del lago de Cuitzeo*, Instituto de Ecología, UNAM, México, (Mimeógrafo)
- Moncayo Jiménez Edgar (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.
- Schteingart Martha (2000), "Desarrollo regional y política ambiental", en Revista de Estudios Urbanos, Volumen 18, Número 2, 2003, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y Urbanos, México D.F.
- Toledo, Victor (1998), *Economía de la Biodiversidad*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina, Serie textos básicos para la formación ambiental No 2, Oficina regional, México
- Vogelgesang Frank (2003), "Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe" en: *Mercado de tierras Agrícolas en América Latina, Una Realidad Incompleta*, Pedro Trejo (Compilador), CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Información en medios electrónicos.

[http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones  
/estudios/397/cruz.html.](http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/estudios/397/cruz.html)