

El papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Integral Sustentable en la gestión del agua por cuencas hidrológicas. El caso del municipio de Ecuandureo, Michoacán

Octavio Martín González Santana¹

Introducción²

Ante un contexto de federalización y descentralización del accionar del Estado hacia las entidades estatales y los municipios, en la actualidad se percibe la necesidad de una mayor participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones para la formulación y ejecución de políticas y acciones que, partiendo de lo local, abonen hacia un desarrollo económico y social con sustentabilidad, sobre todo cuando se trata de la agricultura, la actividad productiva que más agua consume en el mundo.

Es en ese sentido, que no obstante los avances logrados en materia de federalización y descentralización del sector hidroagrícola en el estado de Michoacán, pareciera que a la fecha no se percibe con la claridad suficiente la efectividad de los mecanismos de participación social dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Integral Sustentable (CMDRIS), sobre todo en lo que corresponde a una gestión integral y sustentable del agua para riego. Pues ante ello había que señalar que si bien se ha avanzado en el uso eficiente del agua, especialmente en lo que compete a la pequeña irrigación, no hay claridad respecto al uso técnico y social de las nuevas tecnologías. Adicionalmente se percibe una falta de información respecto a la situación de los recursos hídricos superficiales y subterráneos en el ámbito de cuenca y micro cuenca, al igual que una falta de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, sus instituciones y la sociedad en lo que compete al impulso de un desarrollo local de carácter endógeno y sustentable.

Sin embargo, ante el impulso de un desarrollo local que considere la integralidad y sustentabilidad de la gestión del agua que permite el enfoque de cuencas hidrológicas, los CMDRIS pueden convertirse en instancias o vasos comunicantes que faciliten la coordinación para el diseño y ejecución democrática de planes y programas de un desarrollo rural sustentable en el ámbito estatal, en donde uno de sus componentes principales sea la agricultura de riego en pequeña escala, tomando en cuenta el marco de las cuencas hidrológicas. Para tal fin se hará referencia al caso del municipio de Ecuandureo, ubicado en el noroeste del estado de Michoacán.

Para efectos de exposición el trabajo lo hemos dividido en tres partes. En la primera se hará referencia al proceso de federalización/descentralización nacional, considerando al sector hidroagrícola. En el siguiente apartado se dará cuenta de lo sucedido en el estado de Michoacán. En la parte final se aterrizará en el caso del municipio de Ecuandureo.

El lugar

El municipio de Ecuandureo se ubica en el noroeste del estado de Michoacán, forma parte de lo que se conoce como la región del Bajío seco michoacano y en términos administrativos pertenece a la región del Bajío.³ Éste cuenta con una superficie de 307 kilómetros cuadrados, cuyo relieve es en su mayoría plano, pues abarca gran parte del valle de Ecuandureo, con una altitud oscila entre los 1540 y 1570 msnm. También existe una zona de edificios volcánicos y lomeríos con altitudes que llegan hasta los 2500 msnm.

¹ Centro de Estudios de Geografía Humana de El Colegio de Michoacán, A.C.

² El presente trabajo corresponde a una versión modificada que originalmente fue presentada en el "Primer encuentro Nacional de Estudios Regionales. El papel de las regiones en el contexto de la globalización", realizado en la ciudad de Ocotlán, Jalisco, los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2007.

³ Para efectos del desarrollo regional, el estado de Michoacán está dividido en 10 regiones administrativas.

En ambas zonas, ubicadas casi en su totalidad al interior de la cuenca del valle de Ecuandureo, predominan los suelos arcillosos del tipo vertisol pélico.

De acuerdo con la clasificación climática de Thornthwaite, adaptada para México, el clima dominante de la zona es subhúmedo seco, por su categoría de humedad y semicálido, por su categoría de temperatura. La precipitación media anual es de 786.0 milímetros y la temperatura promedio es de 21.7° C.⁴

Desde el punto de vista de tenencia de la tierra la propiedad social, en este caso ejidal, abarca 52% del total, mientras que la propiedad privada el restante 48%. Las dos principales vías de acceso a la zona son la carretera federal Zamora-Ciudad de México, así como la autopista de cuota Guadalajara-Ciudad de México, mejor conocida como de Occidente.

Con un nivel de analfabetismo cercano al 14%, para el año 2005 el municipio contaba con 12 420 habitantes distribuidos en 22 localidades, 16 de ellas ejidales. Su población económicamente activa se dedica principalmente a la agricultura y la ganadería, aunque cerca de una tercera parte se dedica al comercio y los servicios.⁵

El fenómeno migratorio internacional está muy presente en esta parte de Michoacán,⁶ según datos de la CONAPO para el año 2005 se consideró al municipio de Ecuandureo de fuerte expulsión, con un decrecimiento poblacional del orden de -0.98 y menos.⁷

Ubicado en una zona vedada desde 1956, el municipio de Ecuandureo pertenece en su mayoría al menos a dos acuíferos importantes que cubren gran parte de la cuenca que lleva su mismo nombre, a saber: el de la Ciénega de Chapala y el de Zamora. En ese contexto, según el Registro Público de Derechos de Agua a la fecha existen 51 unidades de riego en terrenos ejidales, 12 de ellas registradas como Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (URDERAL),⁸

y alrededor de 25 en terrenos de propiedad privada. En la actualidad la gran mayoría de las unidades de riego de los ejidos están equipadas con infraestructura de conducción a partir de tubería subterránea y con sistemas de irrigación por compuertas, de aspersión y fertirrigación, y un número creciente cuenta con riego por goteo.

Administrativamente el municipio de Ecuandureo pertenece al Distrito de Desarrollo Rural (DDR) 088 de Zamora. De acuerdo con la SAGARPA (2006), en cuanto a la generación de ingresos económicos los cultivos predominantes en las áreas de pequeño riego son las hortalizas, principalmente jitomate, tomate de hoja y chiles, y en menor grado granos como el sorgo, el maíz, el trigo y el frijol; en el resto del municipio imperan el sorgo, el maíz y el frijol.⁹

Proceso de federalización/descentralización nacional

No es el objetivo de este trabajo abordar íntegramente el proceso de federalización y descentralización ocurrido en el país a lo largo de las últimas décadas, pues en este caso sólo se hará referencia sobre algunos de sus puntos. Al respecto primeramente se puede decir que para efectos de este trabajo por federalismo se entiende a la forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, retomando a Ortega, por descentralización se considera al "proceso que ocurre a lo interno del Estado, consiste en la transferencia de competencias, funciones, recursos, poder político o de capacidad de decisión, de una instancia de Estado a otra".¹⁰

Tratando de seguir un poco los acontecimientos respecto al proceso de descentralización ocurrido en las últimas décadas, al respecto se puede decir que algunos de los primeros intentos tuvieron lugar en el periodo presidencial de Echeverría (1970-1976). Tiempo en que se crea la propuesta de polos de desarrollo, misma que buscaba la descentraliza-

4 Octavio González Santana, *Las formas de explotación del suelo en el Valle de Ecuandureo, Michoacán*, Tesis de licenciatura en Geografía, Universidad de Guadalajara, México, 1996, f. 27.

5 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "II Censo de Población y Vivienda 2005. Resultados definitivos. Tabulados básicos", (<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?c=6790>), 13 de octubre 2006.

6 Gustavo Verduzco y Kurt Unger, "El desarrollo de las regiones de origen de los migrantes: Experiencias y perspectivas", en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, CONAPO, México, pp. 204-225.

7 Consejo Nacional de Población, "Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos por municipio, 2005", (<http://www.conapo.gob.mx>), 6 de octubre 2006.

8 En el año de 1971 se promulgó la Ley de Aguas, un ordenamiento legal que establecía la modernización de aquellas unidades de riego que fueran incorporadas a

un padrón espacial, hoy padrón oficial, labor efectuada por la entonces SRH, luego convertida en SARH y posteriormente, aunque en mucho menor medida, por la SAGADR, hoy SAGARPA.

9 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Estadísticas del municipio de Ecuandureo en 2005*, México, Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER-Zamora), 2006.

10 Cita tomada de María Isabel García Morales, "El federalismo fiscal en México: Ingreso y gasto público (2000-2005)", ponencia presentada en el XXXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Ciencias Sociales, realizado de 13 al 18 de agosto de 2007 en Guadalajara, Jalisco, México, p. 3.

ción de la industria y la población del Valle de México, como parte de un modelo de desarrollo compartido que venía a sustituir al de desarrollo estabilizador. Propuesta que fue retomada en el sexenio posterior mediante el "Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Aunque los resultados de ambas iniciativas no fueron del todo exitosos al nivel de las entidades federativas y los municipios, pues la industria seguía concentrándose en el Valle de México.

No fue hasta el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) que se realizaron acciones más contundentes, en el contexto de lo que se llamó la política de ajuste estructural o reformas estructurales, imperantes en los países subdesarrollados. Por un lado se implementó el Programa de Descentralización Pública Federal y se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a la que se le encargaron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y la creación de convenios orientados al fortalecimiento del municipio, mejor conocidos como Convenios Únicos de Desarrollo.¹¹ Para ello se realizó la reforma al artículo 115 constitucional, la cual buscaba fortalecer al municipio dotándolo de mayor independencia respecto de los gobiernos central y estatal. Por el otro lado, varias instituciones y organismos gubernamentales desaparecieron y otros tantos fueron refuncionalizados, situación a la que no fue ajeno el sector hidroagrícola, tal y como lo señalaremos más adelante.

Sin embargo, es hasta el periodo de Ernesto Zedillo cuando el federalismo y la descentralización se tornan prioritarios, expresados a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Los objetivos específicos de dicha propuesta fueron los siguientes: a) facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales; b) proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización; c) contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país; d) impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales y, e) inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados. Para tal fin se realizaron acuerdos de coordinación entre diversas entidades federales y los gobiernos de los estados, hechos públicos

en una gira realizada por el titular del ejecutivo federal en el año de 1997.

Adicional a ello en el mismo año se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo que trajo consigo un nuevo instrumento que permitía transferir parte del presupuesto federal hacia los estados y municipios, debidamente etiquetado hacia ciertos programas, mismo que conoce como el Ramo 33.¹² Por último, en el periodo de Fox se buscó fortalecer aún más la hacienda local, para lo cual se impulsó el Programa Especial del Auténtico Federalismo (2002-2006).

El sector hidroagrícola

En lo que compete al sector hidroagrícola, el proceso de descentralización ocurre posterior a la realización de cambios considerables en las instituciones gubernamentales que lo integraban, iniciado sobre todo en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid. Cambios que estaban dirigidos al retiro del Estado en cuanto a su participación directa, entre otras cosas, en la cadena producción y comercialización de las actividades agrícolas y ganaderas. Entre ellos se puede mencionar el retiro de subsidios, la desaparición de instituciones como Aseguradora Nacional, Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), el retiro parcial del entonces Banrural y la subsiguiente desaparición de la asesoría directa hacia los productores. Posterior a la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989, otro aspecto de dicho proceso fue la transferencia de los distritos de riego a los usuarios para su administración, a excepción de las obras cabeza. Lo que en consecuencia trajo consigo una considerable reducción del personal operativo, que en el caso de la SAGARPA sus actividades se empezaron a concentrar en el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y otro tanto en Alianza para el Campo. Mientras que en los Distritos de Riego de la CNA, prácticamente quedaron solo los Jefes de Distrito y de las diferentes secciones de éste.

De ahí que una vez que se presentó el Programa de Alianza para el Campo en el año de 1995, se impulsara también el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 en el año de 1997, al igual que el Programa Nacional Hidráulico

11 *Ibidem*, p. 6.

12 Banco Mundial, *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, primera edición en español, título original en inglés *Decentralized Service Delivery for the Poor*, March, 2006. Report No. 35692, Washington, D.C., USA, 2006, p. 18.



Indígenas limpiando los lagos de la finca La Tamácuca, 1925, Uruapan, Michoacán. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 707, expediente 10277, f. 121.

1995-2000 y el Programa Agropecuario y Desarrollo Rural 1995-2000, en el caso del sector hidroagrícola se empezaron a delinear las pretensiones para la descentralización de las funciones y estructura territorial de la SAGARPA y muy en especial el Programa de Alianza para el Campo. Algo similar ocurrió con la ejecución de algunos programas impulsados por la Comisión Nacional del Agua (CNA). Las acciones propuestas para el ramo de la Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se orientaban a descentralización y transferencia de funciones propias de dicha Secretaría, entre ellas la de descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de los programas agropecuarios, así como la organización de los productores en lo que compete a facilitar el acceso al crédito, prestación de servicios de asistencia técnica y comercialización, al igual que la integración de los usuarios de obras de irrigación, drenaje e infraestructura rural a dicho proceso.

Para tal efecto se propuso el mecanismo de los convenios de coordinación con las entidades federativas, mismos que abarcaban los rubros de Alianza para el Campo, apoyos di-

rectos a la producción, comercialización y desarrollo de mercados regionales, de pesca y empleo temporal, entre otros. Mismos que más tarde se ampliaron a la coordinación de la operación y funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. De igual forma se realizaron convenios de coordinación entre la CNA y los gobiernos estatales, en rubros tales como “El uso eficiente del agua y la energía eléctrica” y “Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola”, solo por mencionar algunos. Pero para llegar a ello los gobiernos de los estados debían hacer los cambios necesarios dentro de la estructura administrativa estatal y municipal para estar en condiciones de enfrentar de mejor manera dicho “proceso de federalización del sector agropecuario hacia los estados y en apoyo a las actividades de los productores del sector rural”.¹³

13 Gobierno del Estado de Michoacán, “Acuerdo: Se constituye un Consejo Estatal y trece Consejos Regionales para el Desarrollo Agropecuario de Michoacán”, Morelia, Michoacán, México, 1996.

Para concluir este apartado, es necesario señalar que una vez aprobada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, por ordenamiento legal se estableció la creación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, en cuanto a "instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural" (art. 17 LDRS); mismo que inició sus funciones en 2003. De igual forma se consideró la constitución de los Consejos estatales y regionales. En el caso de la creación de los Consejos municipales michoacanos, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario estatal se le encomendó a la estructura operativa de los Distritos de Desarrollo Rural su creación. Con ello, al menos desde el punto de vista legal e institucional salía fortalecido el proceso que previamente había iniciado en Michoacán en 1996 y reconocido en el Programa Estatal de Desarrollo 2003-2008.

Presidido por el titular de la SAGARPA, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable quedó integrado por los miembros de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo

Rural Sustentable, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado, de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Donde se supone que en los ámbitos estatal, distrital y municipal debía ocurrir de forma similar, aunque con funciones un tanto diferentes pero debidamente establecidas en los reglamentos respectivos.

Dentro de las principales atribuciones del citado Consejo se encuentran la de participar en la elaboración y aplicación del programa sectorial y del Programa Especial Concurrente; la determinación de los lineamientos generales de integración y operación de los Sistemas y Servicios especializados; la definición de propósitos para otorgar los apoyos a la capitalización e inversión en el campo, así como la definición de regiones fitozoosanitarias; opinar sobre los Programas de Producción y Comercialización; la promoción de las acciones relacionadas con el financiamiento rural, entre otros (Reglamento Interior del CMDRS).



Purépechas trabajando en un vertedor del río Celio, 1929, Jacona, Michoacán. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 1950, expediente 29283, f. 51.

El proceso federalización en el estado de Michoacán

En el caso del estado de Michoacán la preparación para enfrentar el proceso de federalización del sector hidroagrícola inicia el primer año del periodo de gobierno de Víctor Manuel Tinoco Rubí (1996-2002), mediante la realización de cambios en la estructura gubernamental del sector agropecuario y la conformación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional. Estas últimas eran instancias administrativas ubicadas entre el gobierno del estado y los municipios. Entre sus principales objetivos se encontraba el de coordinar e intermediar entre los municipios y el gobierno estatal las gestiones de los diversos programas de los ramos 33 y 26. Adicional a ello, con una cobertura territorial muy similar a los 13 Distritos de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR), permitían tener un control político de las diversas regiones del estado.

Casi al inicio de su periodo de gobierno, en el mes de marzo de 1996 Tinoco Rubí suscribió un acuerdo de coordinación con la SAGDR, el cual estaba orientado a la “realización de acciones y programas en torno a Alianza para el Campo”. No pasó ni un mes cuando se decretó la creación del Consejo Estatal y 13 Consejos Regionales de Desarrollo Agropecuario. A cada uno de dichos Consejos se le dotó de una estructura administrativa, mismos que en el ámbito estatal estaría presidido por el gobernador del estado y en el ámbito regional por los titulares de las Coordinaciones de Desarrollo Regional. De forma similar, todas las secretarías y organismos incluidos en el sector agropecuario, tanto del orden federal como estatal, algunos otros orientados a la planeación económica como el COPLADE, los ayuntamientos, instituciones educativas y de investigación, representantes de la sociedad como organizaciones de productores, entre otros, formarían parte del mencionado Consejo.

Dependiendo el nivel de cobertura, entre las principales atribuciones que se les asignó fue: a) operar y coordinar los programas de Alianza para el Campo; b) diseñar y ejercer políticas de coordinación, operación, evaluación y supervisión de los programas concertados; c) proponer proyectos y acciones tendientes a orientar la inversión pública y privada hacia el campo en cada región, entre otras.¹⁴

En febrero de 1997 se efectuó el Convenio de Desarrollo Social entre los gobiernos federal y del estado de Michoacán,

mismo que vino a sentar las bases para “coordinar la definición y ejecución de acciones, y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política de la Superación de la Pobreza en el estado e impulsar el desarrollo regional y urbano... a través de la descentralización de programas de desarrollo social y regional... así como la vinculación de los programas sectoriales, regionales... de las dependencias y entidades federales...”¹⁵.

Ante dicho contexto para mayo de ese mismo año la CNA y el gobierno del estado de Michoacán suscribieron un Acuerdo de Coordinación con el objeto de “Conjuntar y hacer compatibles para su ejecución, programas hidroagrícolas propios de la Comisión, con los comprendidos en el Programa de Alianza para el Campo, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para realizar un programa integral para la producción agrícola... y fomentar el desarrollo regional”.¹⁶ De esta manera con dicho acuerdo se ratificaba que la CNA continuaba con el mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, por medio de programas como Uso eficiente del agua y la energía eléctrica, Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola y el Desarrollo Parcelario, y la entonces SAGDR con la tecnificación de la irrigación, pero ahora aplicados de manera coordinada en el contexto del Plan Estatal de Desarrollo Agropecuario y sus Programas Agropecuarios.

Pocos años después, en el primer semestre del 2001 se amplió el convenio efectuado con la SAGDR en 1996, pues “se incluyó el compromiso de impulsar el fortalecimiento del federalismo”. En el siguiente periodo de gobierno, encabezado por Lázaro Cárdenas Batel, para el año de 2002 el convenio fue ampliado para que “El gobierno del Estado asumiera la coordinación de la operación y el funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural” (Gobierno de Michoacán 2002).

En 2004, el mismo año en que la Ley de Aguas sufrió de considerables modificaciones, el Congreso del estado de Michoacán aprobó la Ley del Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán de Ocampo, misma que venía a sustituir a la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado. Con ello se daba apertura a la participación de la sociedad civil en la gestión integral del agua, en este caso teniendo como base las cuencas hidrográficas y sus respectivos Comités de Cuenca, en cuanto a órganos

14 *Ibidem*, p. 3.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

auxiliares y subordinados a la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas, creada por mandato de la misma Ley. Algunos de los principios de planeación hídrica planteados en dicha Ley se apoyan en la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica, respaldada en el uso múltiple y sustentado de las aguas; dicha gestión se realizará de forma descentralizada privilegiando la participación de los ayuntamientos y actores locales de cada cuenca; también se buscarán la coordinación y coadyuvancia para la regulación de los usos del agua, la fundamentación de las concesiones y asignaciones, entre otros.

En lo que compete al agua para uso agrícola, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario quedó a cargo de la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas el apoyo de la operación de los sistemas de riego orientada al uso reglamentado por los propios usuarios organizados. Que en el caso de las unidades de riego se centraría en el uso eficiente del agua, en las mejoras a la infraestructura y la tecnificación de los sistemas.

Por otro lado, para el 2005 el acuerdo realizado en 2002 entre el gobierno del estado y la SAGARPA sufre modificaciones y se establecen 2 etapas para la consecución del proceso de federalización de dicha Secretaría.¹⁷ Aunque algunos meses antes, en la ciudad de Páztcuaro, Michoacán, se había hecho público el pacto realizado entre los gobiernos de los estados de Jalisco, Nuevo León y Michoacán con la SAGARPA, respecto a la federalización de recursos, atribuciones y programas para el campo.¹⁸

Por lo que una vez creados los Consejos Estatal y Regionales de Desarrollo Agropecuario, el siguiente paso sería la conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDA), ahora Consejos Municipales de Desarrollo Rural Integral Sustentable. Pero para ello resultaba crucial armar una estrategia que permitiera garantizar la creación del mayor número de Consejos en los 113 municipios que constituyen la estructura territorial del estado de Michoacán. De tal forma que todo parece indicar que se optó por iniciar en aquellos municipios que estuvieran en condiciones tanto políticas como administrativas para

tal empresa. Uno de estos era Ecuandureo, un municipio en ese entonces políticamente controlado por el Partido Revolucionario Institucional, el cual estaba inmerso en el proceso de modernización agrícola y había logrado importantes avances en la creación de instancias administrativas orientadas hacia dichos objetivos.

El caso del municipio de Ecuandureo

Con el fin de garantizar la constitución del CMDA del municipio de Ecuandureo, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario en el estado (SEDAGRO) comisionó a uno de sus funcionarios de confianza, quien a partir de la segunda mitad de 1998 hizo una fuerte labor de asesoría y apoyo. Por lo que después de varias reuniones y negociaciones, con fecha 9 del mes de febrero del año de 1999 fue constituido el Consejo Municipal de Desarrollo Agropecuario del municipio de Ecuandureo.

En el acto inaugural se señaló que gran parte de su financiamiento provendría de los ramos 26 y 33, así como del programa de Alianza para el Campo. Para darle mayor formalidad estuvieron presentes representantes de diversas instituciones gubernamentales del sector agropecuario, sobresaliendo el jefe del Distrito de Desarrollo Rural de Zamora y el representante de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del estado, quien, como ya se mencionó, tenía la encomienda de constituir dicho Consejo en Ecuandureo.

Su estructura e integración, en una especie de símil de los Consejos regionales, tomó en cuenta a los funcionarios de los tres niveles de gobierno y no tanto a las instituciones de docencia e investigación presentes en la región, como por ejemplo, el Colegio de Michoacán o el CIIDIR del Instituto Politécnico Nacional. Por parte de la sociedad civil local (los productores) se incluyó a los representantes de los ejidos, de la Pequeña Propiedad, la Asociación Municipal de Productores de Granos y Hortalizas, la Asociación Ganadera local y algunos productores importantes, sobre todo horticultores. Los productores de autoconsumo y capricultores no fueron considerados, por lo que dicho Consejo no fue tan incluyente como se pregonaba.

Pero para llegar hasta ahí, previamente se habían realizado varias acciones que de una u otra forma abonarían para la creación del CMDA. De entre ellas se puede señalar lo sucedido durante el carismático liderazgo ejercido por Jorge Chavoya, quien fuera un pilar de la introducción de

17 Gobierno del estado de Michoacán, "Convenio que modifica, adiciona y complementa el convenio de coordinación celebrado con fecha 2 de mayo de 2002 entre la SAGARPA y el Ejecutivo del Gobierno constitucional del estado", Morelia, Michoacán, 2005.

18 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), "Pactan Michoacán, Jalisco y Nuevo León con la SAGARPA la federalización de los recursos, atribuciones y programas para el campo", Coordinación General de Comunicación Social de la SAGARPA, comunicado de prensa Núm. 106/05, México, D.F.



Indígenas junto a la presa Patuan, propiedad de la hacienda Taretán y Anexas, 1922, Uruapan, Michoacán. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 1606, expediente 22969, f. 72.

la pequeña irrigación, en cuanto a impulso a la modernización agropecuaria en el valle de Ecuandureo, así como del posterior proceso de institucionalización de la mediación social que efectuaron algunos de sus alumnos políticos. En este punto quizá valga la pena ampliarse un poco en los antecedentes, con el objeto de comprender mejor el proceso al que se hace referencia.

Si bien en la actualidad el municipio de Ecuandureo, sobre todo la porción ubicada en la parte baja de la cuenca del valle de Ecuandureo, es una de las zonas hortícolas de mayor producción de tomate rojo del Distrito de Desarrollo Rural 088, hará no más 35 años que una gran parte de lo que ahora son las mejores tierras sufrían de constantes inundaciones. Dichas inundaciones se debían a los recurrentes desbordamientos del arroyo Quiringüicharo y al creciente nivel de la laguna del Colesio, ubicada en la depresión que lleva el mismo nombre, mismos que ocurrieron sin control alguno durante al menos 4 décadas.

Por tal motivo y quizá en gran parte derivado de los estudios realizados en la región a partir de la presencia de la Comisión de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago y la constitución del distrito de riego Rosario-el Mezquite, fue que a principios de la década de 1970 se inició la construcción de un sistema de drenaje cuyo objetivo era desecar la laguna del Colesio, controlar el nivel freático y evitar los desbordamientos del arroyo Quiringüicharo.¹⁹ Las obras empezaron a finales de los años sesenta del siglo pasado y concluyeron a principios de los setenta. Los resultados no se hicieron esperar, pues la laguna ya no se veía más en el paisaje local debido a que las aguas superficiales fueron

expulsadas mediante un canal de drenaje que las llevó hasta el río Lerma, ubicado a varios kilómetros del valle.

Dicha época coincidió con la llegada del modelo agrícola industrial a la región, el cual se tradujo en la introducción de paquetes tecnológicos, la mecanización y la pequeña irrigación, lo que a la postre desarticuló los sistemas productivos que por muchos años se vinieron practicando, pues éstos no encajaban en el nuevo modelo productivo nacional.

Los cambios no se dieron de la noche a la mañana, pero los métodos tradicionales terminaron por quedar en el olvido. Pues para mediados de la siguiente década la introducción de la pequeña irrigación fue objeto de un gran impulso en el contexto del Desarrollo Rural Integral del periodo presidencial de Miguel de la Madrid. Justamente en esos tiempos fue cuando Jorge Chavoya, siendo representante ejidal de su natal Quiringüicharo, empezó a gestionar la introducción del pequeño riego vía la perforación de pozos profundos. Para ello se relacionó con funcionarios federales y estatales directamente involucrados en los programas de modernización agrícola, financiamiento e infraestructura rural que tenían gran poder de decisión.

La anterior fue una estrategia que se siguió con mayor ahínco cuando Chavoya fue electo presidente municipal por dos ocasiones (1984-1986 y 1990-1991). El resultado de su gestión fue la perforación de un importante número de pozos profundos, no sólo para riego, además de la mecanización y transferencia de tecnología, pero lo más importante fue la estrategia de mediación social que implementó, la cual vinculaba el desarrollo local con el control político, misma que siguieron fomentando sus sucesores.

No obstante el fallecimiento de Chavoya en 1991, durante el periodo del ayuntamiento de 1996-1998, donde resultó electo uno de sus alumnos, en el año de 1996 se creó

¹⁹ Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Proyecto Colecio, Mich. Estudio de factibilidad técnica, económica y social*, México, 1970.

el Departamento de Fomento Agropecuario y se le envió como “el principal promotor para aterrizar los programas del gobierno federal a favor de los productores agrícolas locales” (Ayuntamiento de Ecuandureo 1996). De esta forma la estrategia de desarrollo que siguió el municipio de Ecuandureo se sustentó en tres ejes centrales: el fomento de la pequeña irrigación, la transferencia tecnológica y el cultivo de las hortalizas. Al frente de dicho Departamento se puso a un ingeniero agrónomo, quien más tarde resultó electo para el siguiente periodo presidencial (1999-2001) y fue uno de los principales impulsores de la constitución del CMDA en 1999.

Las peripecias del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable ecuatundureño

El CMDA de Ecuandureo fue concebido como un órgano de consulta y asesoramiento en lo relativo a la problemática del sector agropecuario, auxiliar en la planeación y programación respecto a la inversión pública y privada en el campo, de control, vigilancia y evaluación de los programas del sector, en especial de Alianza para el Campo, entre otros.²⁰

Después de la constitución del CMDA de Ecuandureo en 1999, debido a la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, éste cambió de nombre al de Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y para 2006, una vez promulgada la Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, cambio al de Consejo Municipal de Desarrollo Rural Integral Sustentable (CMDRIS). El paso que seguiría dicho Consejo, como parte de un proceso de institucionalización del desarrollo local ciudadanizado, sería complicado, sobre todo por los niveles que intervienen en el proceso de toma de decisiones y por los nexos político-administrativos que seguirían explotando algunos de los alumnos y demás allegados a Jorge Chavoya, así como uno que otro político local.

Para ese entonces el CMDA ecuatundureño inició labores de inmediato, pues realizó su primera reunión al mes siguiente de su constitución. A pesar del fuerte impulso que intentaba darle el titular del Departamento de Fomento

Agropecuario, quien fungía como secretario técnico en ausencia del presidente municipal, entre los productores se percibía desconfianza e intriga sobre lo que le deparaba al Consejo. Esto se debía a las quejas constantes de los productores por las largas listas de solicitudes ante Alianza para el Campo y a la lentitud para su aprobación. No tenían claro si con el Consejo serían las cosas más ágiles o si todo seguiría igual o peor. Por otra parte, faltaba claridad respecto al cómo habría recursos adicionales de los Ramos 26 y 33 y la forma en que éstos serían aplicados. Pero lo que sí quedaba claro es que cualquier propuesta debía estar debidamente sustentada en un proyecto productivo.

Al paso del tiempo los productores se dieron cuenta que todos los programas de Alianza para el Campo debían de pasar por la decisión del CMDA, pues derivado de los convenios de coordinación con la SAGARPA y la CNA, el gobierno del estado empezaba a tener mayor injerencia sobre éstos. Pero de alguna forma las solicitudes se empezaron a canalizar por esta vía y una vez elaboradas las famosas listas de solicitudes venía un nuevo reto, la obtención del aval en el Consejo Regional. Para ello el secretario técnico debía de defender sus propuestas y hasta cabildar con los funcionarios del Distrito de Desarrollo, quienes eran los encargados de vigilar que se cumpliera la normatividad. Pues al igual que la SAGARPA, la SEDESOL y la Comisión Nacional del Agua tenían funciones normativas dentro de dicho proceso.

Pero en el caso de las obras de gran inversión como la perforación de pozos profundos, los sistemas de conducción y de riego, es decir de infraestructura hidroagrícola, no necesariamente les era suficiente lo que se dijera en el ámbito regional. Por tanto, el cabildeo del Secretario Técnico del Consejo local tenía que llegar hasta la capital del estado y en especial ante los miembros del Consejo Estatal, así como con los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la CNA. Lo cual de alguna forma los hacía utilizar los mismos mecanismos empleados por Jorge Chavoya y algunos de sus alumnos. Que por cierto, el Secretario Técnico era uno de ellos, más no el único inmiscuido.

Al respecto uno de los elementos que les permitía realizar el cabildeo para la perforación de pozos profundos con fines agrícolas era la falta de información fidedigna de la condición de las aguas subterráneas y la poca certeza del conocimiento sobre los pozos aprobados y los realmente perforados. Pues baste decir que el municipio de Ecuandureo pertenece a dos acuíferos, el de Zamora, con un excedente de 50.7 millones de metros cúbicos y en cambio el de la Ciénega de Chapala,

20 Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Michoacán, “Proyecto de creación del Consejo Municipal para el Desarrollo Agropecuario (CMDA)” Morelia, Michoacán, s/f, documento inédito.

que tiene un déficit de 57.6 millones de metros cúbicos.²¹ En lo que compete a la certeza entre los pozos aprobados y los realmente perforados, según versiones del entonces jefe del Departamento de Fomento Agropecuario, al momento de hacer una revisión de la certidumbre de dicha información en el municipio se encontró varias irregularidades. Situación que al parecer se repetía en otras partes del estado. Es decir, ni la propia CNA tenía un conocimiento pleno de los recursos hídricos locales, cosa similar ocurría con los permisos de perforación de los pozos profundos.

Ante esta situación era evidente que el CMDA de Ecuandureo había permitido transparentar un poco el proceso de toma de decisiones, pero no era la única instancia de decisión, pues había quejas de mayor burocratización y no todos se ajustaban a ella, sobre todo los productores y políticos locales más poderosos. Para quienes, en los casos de que no les fuera aprobada alguna solicitud, realizaban una serie de maniobras que les permitía salir avantes. Una de ellas consistía en utilizar a algún familiar para la solicitud o de plano irse por la libre y negociar directamente con los funcionarios del ámbito regional y estatal. Cosa que empezó a ser más recurrente durante el siguiente periodo

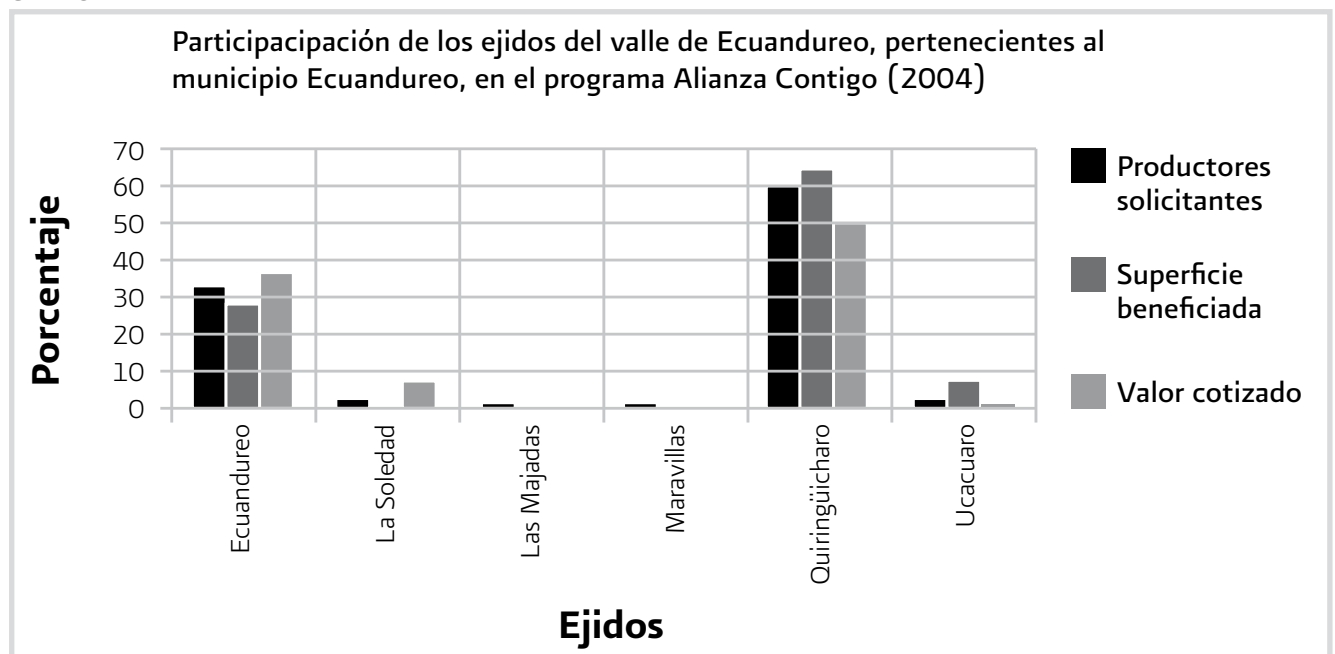
presidencial, pero sobre todo en el último, dado que ya no sería un representante del PRI quien resultara electo como presidente municipal, sino uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De esta forma, no obstante pertenecer al grupo político de los alumnos de Jorge Chavoya y haber fungido en varios cargos importantes en ayuntamientos anteriores, las quejas sobre el ejercicio del presidente municipal del periodo 2002-2004 fueron bastantes; y no solo provenían de los militantes de los partidos de oposición, sino también de su propio partido, el PRI. Una de las principales quejas se centraba en su deficiente administración, la falta de cumplimiento a sus funciones, pero sobre todo la poca visión respecto a las cuestiones del sector productivo agropecuario. Lo anterior incluía al Departamento de Fomento Agropecuario y por ende al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Ante ello las quejas de actos de corrupción efectuados por algunos funcionarios empezaron a emerger y ciertos productores decidieron negociar sus solicitudes fuera del Consejo (ver gráfica 1).

Pero la situación se vino a hacer más compleja todavía cuando por vía del PRD la oposición llegó al poder en el año de 2005. Entre otras cosas esto se debió a que muchos de los horticultores poderosos militan en el PRI y a que gran parte de la clientela política del PRD pertenece a los estratos de productores tradicionalmente menos favorecidos por el

21 Comisión Nacional del Agua, "Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Zamora, estado de Michoacán", México, CNA, 2002, y Comisión Nacional del Agua, "Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Ciénega de Chapala, estado de Jalisco", México, CNA, 2002.

GRÁFICA 1



programa de Alianza para el Campo, tales como los productores de temporal y de autoconsumo, ganaderos con hatos pequeños, capricultores y jornaleros agrícolas. De forma si quiere muy gruesa, se entrevistó que cada partido tiene diferente tipo de clientes dentro del CMDRS ecuanquirense.

El caso es que desde el primer año de gobierno del PRD, que fue el 2005, tanto el titular del Departamento de Fomento Agropecuario, como su auxiliar, ambos productores agropecuarios, empezaron a incluir solicitudes de otro tipo de productor, como los ya mencionados, que anteriormente no habían sido considerados de forma tan directa. Pues hasta la fecha los rubros más socorridos son la transferencia tecnológica enfocada a la pequeña irrigación y la reconversión productiva. Sin dejar de incluir las solicitudes de los horticultores, los funcionarios municipales agregaron a varios de sus clientes políticos en el año de 2005.

Sin embargo, el problema surgió a la hora de la aprobación definitiva de las solicitudes en el ámbito estatal, pues ésta siguió favoreciendo a los de siempre, a los horticultores. Intrigados por esos resultados, pero sobre todo por no haber podido cumplir a sus clientes, para el siguiente ejercicio los funcionarios locales se presentaron en el Consejo Regional y manifestaron su indignación, al grado de pedir que se les dijera claramente si alguna de las solicitudes de sus clientes tenía problemas de orden normativo. La respuesta fue que todo estaba bien, que no había nada que temer. Pero al final el resultado fue el mismo, es decir, las solicitudes aceptadas en 2006 pertenecían en su mayoría al sector de siempre: aquellas orientadas a la infraestructura hidroagrícola, la tecnificación de los sistemas de riego y la reconversión productiva (ver cuadro 1).

Ante dicha situación el presidente municipal tomó cartas en el asunto y exigió una explicación al respecto, sin encontrar una respuesta convincente. Por lo que la decisión que se tomó fue que el Consejo local no operaría en tanto no vinieran funcionarios de la capital del estado para aclarar y solucionar de fondo el problema de las solicitudes enviadas en los años 2005 y 2006 y que no habían sido aprobadas, cuando localmente si se había hecho.

Lo anterior ponía en evidencia que varios horticultores locales fueron objeto de trato privilegiado por los funcionarios de la SAGARPA de Zamora y los de SEDAGRO en la capital del estado. Esto se podía observar en las reuniones que se tenían con el jefe de Distrito y los encargados del programa de Alianza para el Campo en algunos poblados, así como la llegada de algunos funcionarios a localidades como

Cuadro 1. Alianza para el campo 2005

LOCALIDAD	CONCEPTO DEL APOYO	ALIANZA (PESOS)
ECUANQUIREN	SRT POR COMPUERTAS	11 020.00
ECUANQUIREN	SRT POR GOTEO	18 000.00
LA SOLEDAD	SRT POR COMPUERTAS	388 000.00
LAS FUENTES	SIST. DE RIEGO POR HIDRANTES	427 988.90
LAS TORCAZAS	SRT POR COMPUERTAS	9 050.00
QUIRINGÜICHARO	SRT POR GOTEO	35 220.00
QUIRINGÜICHARO	SRT POR GOTEO	12 000.00
QUIRINGÜICHARO	SRT POR GOTEO	16 440.00
QUIRINGÜICHARO	SEMBRADORA DE CERO LABRANZA	18 603.20
QUIRINGÜICHARO	SRT POR GOTEO	11 460.00
QUIRINGÜICHARO	SRT POR GOTEO	18 000.00
QUIRINGÜICHARO	ASPERSORA MOTORIZADA	58 400.00
SISTEMAS DE RIEGO		947 178.90
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA		58 400.00
TOTAL		1 024 182.10
		92.48%
		7.52%
		100.00%

Fuente: SAGARPA-MICH.

QuiRINGÜicharo para levantar las solicitudes de forma directa, con el consecuente resultado en las solicitudes aprobadas. Otra estrategia era las constantes idas de algunos representantes ejidales a la ciudad de Morelia para contactar a funcionarios de la SEDAGRO, la Comisión Nacional del Agua y algunos miembros del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, a quienes les planteaban la atención y posterior aprobación de sus solicitudes; en algunos casos adecuándolas a las exigencias de la normatividad vigente²².

Esto último no hacía otra cosa que poner en evidencia que no obstante el proceso de ciudadanía institucionalizada de la toma de decisiones, ésta quedaba supeditada a los intereses políticos del partido en el poder. Pero en este caso resultaban más eficientes los nexos políticos y de compadrazgo de algunos productores locales, quienes prácticamente hacían un lado al Consejo cuando no servía a sus intereses. Para ello siguieron utilizando las viejas prácticas que había iniciado Jorge Chavoya en los años ochenta del siglo pasado. Por lo que de esta forma la viabilidad del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, en

22 Debido a los topes impuestos al monto total de los apoyos, en más de una ocasión los proyectos de irrigación se subdividían para cumplir con dicho requisito.

cuanto forma institucionalizada del desarrollo local, quedaba en entredicho. Situación que parece repetirse en varios municipios de la región.

Otro elemento que hay que agregar es que a pesar de que los programas que más impacto tienen en el municipio de Ecuandureo son los relacionados con la infraestructura hidroagrícola, la tecnificación de los sistemas de riego y la reconversión productiva, existe un desfase entre la adopción del cambio tecnológico y el uso técnico y social de las nuevas tecnologías. Pues a modo de ejemplo se puede señalar que en el caso de los sistemas de riego por goteo, de mayor eficiencia que el riego tradicional, su introducción trae consigo varios problemas al interior de las unidades de riego. Uno de ellos es que la eficiencia se reduce desde el momento de que se tiene que construir una fosa sobre el suelo, pues éste no siempre es lo impermeable que se quisiera, provocando la infiltración y evaporación del agua.

En ese sentido el segundo aspecto es que las anteriores son tecnologías diseñadas para cultivos directamente orientados al mercado como son las hortalizas, mismos que no son mayoritarios en el municipio, adicional la dificultad de su manejo social. Es decir, como al interior de las unidades de riego coexisten diferentes cultivos como son las hortalizas y el trigo, mismos que a su vez son irrigados con tecnologías diferentes. Por tanto su manejo social se hace complicado, sobre todo porque los riegos del trigo, que requieren de más de un día por parcela, se ven interrumpidos por el uso diario del agua de los cultivos de hortalizas, por lo que la tensión social tiende a emerger debido a la falta de flexibilidad de ambos sistemas y por el desconocimiento técnico por parte de los regantes respecto a las nuevas tecnologías.

Para concluir, es de señalar que resulta evidente la necesidad de una mayor coordinación entre las diversas instancias de gobierno respecto al desarrollo rural sustentable en los ámbitos locales. Por lo que ahora, en un contexto de federalización y descentralización, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Integral Sustentable pueden convertirse en una instancia de coordinación y facilitadora del uso eficiente del agua al interior de las cuencas hidrológicas. Lo que venía a fortalecer el uso integral del agua en los procesos de desarrollo económico y social con sustentabilidad en los ámbitos locales, mismos que se supone deben apoyar los Comités de Cuencas, aunque no parece existir la claridad suficiente sobre su próxima creación y funcionamiento.

Conclusiones

Todo parece indicar que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Integral Sustentable, como es el caso del municipio de Ecuandureo, Michoacán, pueden llegar a ser un buen ejemplo del proceso de institucionalización del desarrollo local y por ende facilitar la gestión integral del agua por cuenca hidrográfica. Sin embargo, todavía falta mucho terreno por recorrer. Sobre todo en lo relacionado a una mayor transparencia y democratización del proceso de toma de decisiones, como por ejemplo, para la aprobación de las solicitudes y de los rubros cubiertos por las solicitudes mismas de Alianza para el Campo. Muy en especial en los ámbitos regional y estatal. A ello habría que agregar la rendición de cuentas de dichos consejos a la sociedad local. No se diga de la poca claridad respecto a las políticas de desarrollo local y regional, donde pareciera que están orientadas hacia los productores más fuertes, generando un desarrollo privilegiado, desequilibrado y excluyente.

Otro de los retos es cómo evitar que el proceso de ciudadanización como el mostrado en el estudio de caso quede subordinado a la politización del Consejo y por tanto a la voluntad política del gobernante en turno o a la de los grupos de poder local. Pues queda fehacientemente demostrado que en el caso del municipio de Ecuandureo existen diferentes clientelas políticas entre los productores locales, según el partido de que se trate. Que en este caso parecen favorecer a los horticultores. De ahí que estos últimos busquen cultivar relaciones privilegiadas cuando las condiciones al interior del Consejo no les favorecen. Pues su apuesta está orientada hacia la transferencia tecnológica y la reconversión productiva, al menos así lo indican las solicitudes de los últimos años aprobadas por Alianza para el Campo. Esto sin la garantía suficiente del uso integral y eficiente del agua para riego que se requiere. En cambio, el resto de los productores, sobre todo los de menores ingresos, siguen quedando excluidos del desarrollo local.

Por último, el reto que impone el manejo integral del agua por cuencas hidrológicas, como parte de un desarrollo económico y social con sustentabilidad, bien puede ser apoyado por la participación social de la población local y la capacidad de coordinación o de vaso comunicante que pueden ejercer los CMDRIS entre las diversas instituciones de los tres ámbitos de gobierno. En donde, como ya se mencionó, resulta crucial el manejo de información fidedigna respecto a la situación del agua como recurso productivo y

ambiental, al igual que una transferencia tecnológica de tipo flexible que permita su manejo técnico y social, adicional a una mayor democratización del proceso de toma de decisiones en los ámbitos local, regional y estatal.



Vecinos de San Miguel Curahuango en el manantial del mismo nombre, 1927, Maravatío, Michoacán. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 1789, expediente 26621, f. 32.