



EL PARADIGMA DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE VERSUS LAS POLÍTICAS DEL MEDIO RURAL CENTRALIZADAS EN MÉXICO: EL CASO DE COMALA, COLIMA

Rogelio Zizumbo Villarreal⁶⁴

Rosa Imelda Rojas Caldelas⁶⁵

Ana Elena Espinoza López⁶⁶

Palabras Claves: desarrollo rural, sustentabilidad, planeación.

Resumen

El municipio de Comala, se encuentra localizado en el estado de Colima, México. Contaba con una población de 19 mil 384 habitantes al 2010. En este municipio se implementaron políticas para el desarrollo rural sustentable; sin embargo, éstas no se vieron reflejadas en el territorio, en lo económico ni en lo social, ya que desde el 2008 se presentó una tasa de crecimiento poblacional negativa, pues el campo está siendo abandonado, los ejidos se han quedado conformados con una población vieja, ya que los jóvenes migraron hacia las zonas urbanas o fuera del municipio en busca de mejores oportunidades de trabajo, y muchas veces diferentes a las actividades agropecuarias.

Estas tendencias observadas se contraponen a los supuestos del desarrollo rural sustentable esperados como son: i) cambios en la economía rural, ii) articulación de los espacios rurales con los urbanos iii) descentralización de las políticas y participación de los actores locales; iv) diversificación productiva y; v) aumento de oportunidades en el campo. En este sentido, a través de los conceptos del desarrollo rural sustentable se analizó el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial implementado en el municipio de Comala en el periodo 2005-2009. Para ello, se realizó un diagnóstico territorial, y se analizaron los aspectos socio-económicos, ambientales y de participación social.

⁶⁴ Facultad de Ciencias, Universidad de Colima, México. Av. Universidad 333, Col. Las Víboras, Colima, Colima, 28040, México. Correo electrónico: r.zizumbo@uclm.mx

⁶⁵ Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma de Baja California. Blvd. Benito Juárez S/N, Unidad Universitaria, Mexicali, B.C. 21280, México. Correo electrónico: chicaliros@hotmail.com

⁶⁶ Cirio, A.C.: Sustentabilidad y Ambiente. Ramón Chavira 2878-C Col. Guerrero, Tijuana, B.C. 22055, México. Correo electrónico: anaespinozamx@yahoo.com

Los principales hallazgos fueron que la estructura que presentó el desarrollo rural en Comala, sigue siendo centralizada orientada a lo agropecuario, donde el nivel municipal queda sin peso social y económico ante las políticas del gobierno federal y estatal; la diversificación no ha funcionado; la participación social no ha pasado de lo individual o lo familiar; y no se ha logrado que el proceso de planeación pase de lo informativo y validativo al empoderamiento.

Abstract

The town of Comala, is located in the state of Colima, Mexico. In 2010, its population was 19,384 inhabitants, at federal level there has been implemented sustainable rural development policies, however, these were not reflected on the territory, nor in the economics and social well being, due to a negative growth rate since 2008. Because of emigration, rural collective towns "ejidos" have remained inhabited by old population, since young people have gone to urban areas or out of the town in search of better work opportunities, often related to different agricultural activities. These trends were reverted by means of sustainable rural development principles set in the Mexican legal framework, such as: diversification of rural economy, enhancement of rural and urban interactions, decentralization policies and local participation of communities, productive networks and the increase of rural opportunities. Therefore, the purpose of the work is the assessment of the sustainable rural development with a territorial approach in Comala between 2005-2009, taking into account social, economic and environmental issues. Results have demonstrated that diversification of rural economy has not launched, there is still centralization of federal resources and community participation hasn't overcome family organization and its participation has been reduced to information and consultation levels, but have not reach empowerment.

1. Introducción

En México la agricultura es un sector productivo importante, de los 198 millones de hectáreas de territorio nacional, 145 millones se dedican a la actividad agropecuaria, de las cuales 30 millones son utilizadas como tierras de cultivo y 115 millones como agostaderos. Además 45.5 millones de hectáreas se encuentran cubiertas con bosques y selvas (FAO, 2009).

A pesar de ser considerado un sector importante, su contribución en el PIB nacional es muy baja, tan solo del 4%; sin embargo, las múltiples funciones de la agricultura en los ámbitos económico, social y ambiental determinan que su incidencia en el desarrollo sea mucho mayor al que presenta su participación en el PIB; debido a que la agricultura se encuentra asociada a la generación de alimentos; a su contribución en los procesos industriales; en la creación de identidad cultural; y con el manejo de los recursos naturales.

No obstante, también representan un sector pobre, con economías contrastantes, ineficientes, contaminantes y depredadoras derivadas de las deficientes normas de control, de planeación y capacitación implementadas en el medio rural.

Aun cuando las actividades agrícolas han tenido importancia como promotoras de desarrollo, los diversos enfoques de los modelos económicos aplicados en nuestro país en las últimas siete décadas no han logrado abatir el rezago en las mismas.

En 1930 se implementan las primeras políticas para el medio rural, la cual tuvo un enfoque socialista, basado en el reparto agrario; en 1940-50 se planteó la política de la revolución verde, orientada al desarrollo tecnológico para aumentar la producción masiva de alimentos; en 1960-70 se propuso la política de desarrollo rural integrado, con orientación de un Estado benefactor; en 1980-90 surgen las políticas neoliberales de desarrollo y se propone la política de Desarrollo Rural Sustentable, que genera cambios estructurales como la reforma al Art. 27 Constitucional, y a la Ley Agraria para permitir la privatización de la tierra ejidal, entre otras; Para 2000-01 se establece el Enfoque Rural Territorial, que pretende la diversificación de las actividades, y se crea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

En suma, se puede decir que las políticas implementadas para el desarrollo rural en siete décadas, no han tenido el éxito esperado por varios factores: i) se ha considerado un modelo general de desarrollo que no considera la diversidad cultural, social ni territorial; ii) la ausencia de programas de educación, capacitación y organización de la población rural; y iii) la falta de capital, tecnología y corrupción en el manejo y distribución de los recursos en los programas.

Lo anterior es relevante, ya que en las localidades rurales y rurales ampliadas habitan 37% de los mexicanos, que representaban 38 millones de mexicanos en 2008 (INEGI, 2008). Además es en este tipo de localidades donde se tienen las mayores dificultades para acceder a los servicios públicos de salud, educación e infraestructura.

De acuerdo con Janvry (2002), la pobreza en el sector rural no ha disminuido en los últimos 30 años, y permanece en 49%. Es una realidad que las zonas rurales carecen de desarrollo técnico y tecnológico, sin embargo, poseen recursos naturales que se transforman y son la base para potencializar su desarrollo.

1.1 El modelo de desarrollo rural sustentable del territorio

La instrumentación de las políticas de desarrollo rural surgen en Europa a finales de los sesenta y principios de los setenta con la creación del Plan Mansholt (1968), que propuso una política estructural y un manejo integral para que los recursos se concentraran en las áreas menos favorecidas, modernizando la agricultura, reduciendo la fuerza laboral, profesionalizando la población y la conversión productiva. En este contexto la producción deja

de ser la única actividad importante, se reconocen las disparidades intra e inter regionales y se le presta atención a los asuntos ambientales y sociales. Este paradigma impulsa: a) la concentración de recursos en áreas con problemas específicos; b) la planificación a mediano plazo; c) el concepto de áreas rurales como algo más que lugares de producción; d) la necesidad de diversificar la economía rural; y f) la toma de conciencia del papel que han desempeñado las áreas rurales en el logro de un equilibrio económico, social, ambiental y territorial, (Delgado y Rodríguez, 2005).

Este plan es el antecedente más importante para la construcción de las iniciativas LEADER (Liasson entre Actions de Développement de L'Économie Rurale) el futuro de la sociedad rural, que surgen en 1988 y se da una evolución de éstas hasta el 2000; en donde la concepción de "lo rural" plantea el paso de un enfoque sectorial a uno territorial, permitiendo destinar ayuda a los territorios con desventajas socioeconómicas (Sepulveda y cols., 2003).

La primera iniciativa LEADER I en 1988, reconoce la heterogeneidad y multifuncionalidad de las zonas rurales, y promueve el desarrollo participativo sobre determinados territorios; la iniciativa comunitaria LEADER II en 1991, plantea el enfoque local, la estrategia de abajo hacia arriba, el enfoque multisectorial integrado, las alianzas horizontales y el establecimiento de redes de trabajo; en 1994 LEADER II propone el empoderamiento de la población local e introduce dos elementos: la innovación y la cooperación transnacional, procesos fundamentales del actual modelo de desarrollo; y finalmente la LEADER + en 2000, sugiere la inclusión de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio en los Grupos de Apoyo Local, para fortalecer el proceso de democratización de la toma de decisiones, y refuerza las particularidades territoriales a partir de los grandes proyectos temáticos y de calidad (Delgado y Ramos, 2003; Capdepón y Plaza, 2003).

En el enfoque territorial convergen varios de los énfasis privilegiados por experiencias como el desarrollo comunitario, los pequeños productores y el desarrollo rural integrado. Asimismo, se incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad.

La política de desarrollo rural en México como paradigma, ha ido adaptándose al modelo económico imperante, de un estado benefactor de los años setenta se pasó al estado neoliberal actual. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como instrumento rector del modelo actual tiene la intención de fomentar un Desarrollo Rural Integral; la contención de recursos y el traslado de la responsabilidad estatal hacia la sociedad civil y la iniciativa privada. Sin embargo, es importante la existencia de un liderazgo institucional que lleve a cabo la coordinación de las acciones en pro del desarrollo rural.

De acuerdo con Sepúlveda y cols., (2003) el desarrollo rural puede confundirse a menudo con los términos de desarrollo agropecuario o desarrollo agrícola; esta diferenciación es muy importante para fomentar un adecuado desarrollo rural, ya que con el tiempo las zonas rurales se han ido diferenciando por sus características socio-espaciales, derivadas de su heterogeneidad social, ambiental, económico y cultural. Por ello es necesario instrumentar estrategias de desarrollo basadas en las características y potencialidades del territorio.

De la potencialidad y características del territorio, así como del compromiso con el ambiente, surge para las zonas rurales el enfoque territorial orientado a propiciar una producción responsable, amigable con los procesos biológicos y que fomenta la equidad social, con el objeto de promover la erradicación de la pobreza y marginalidad de las regiones.

1.2 La instrumentación en México a través de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

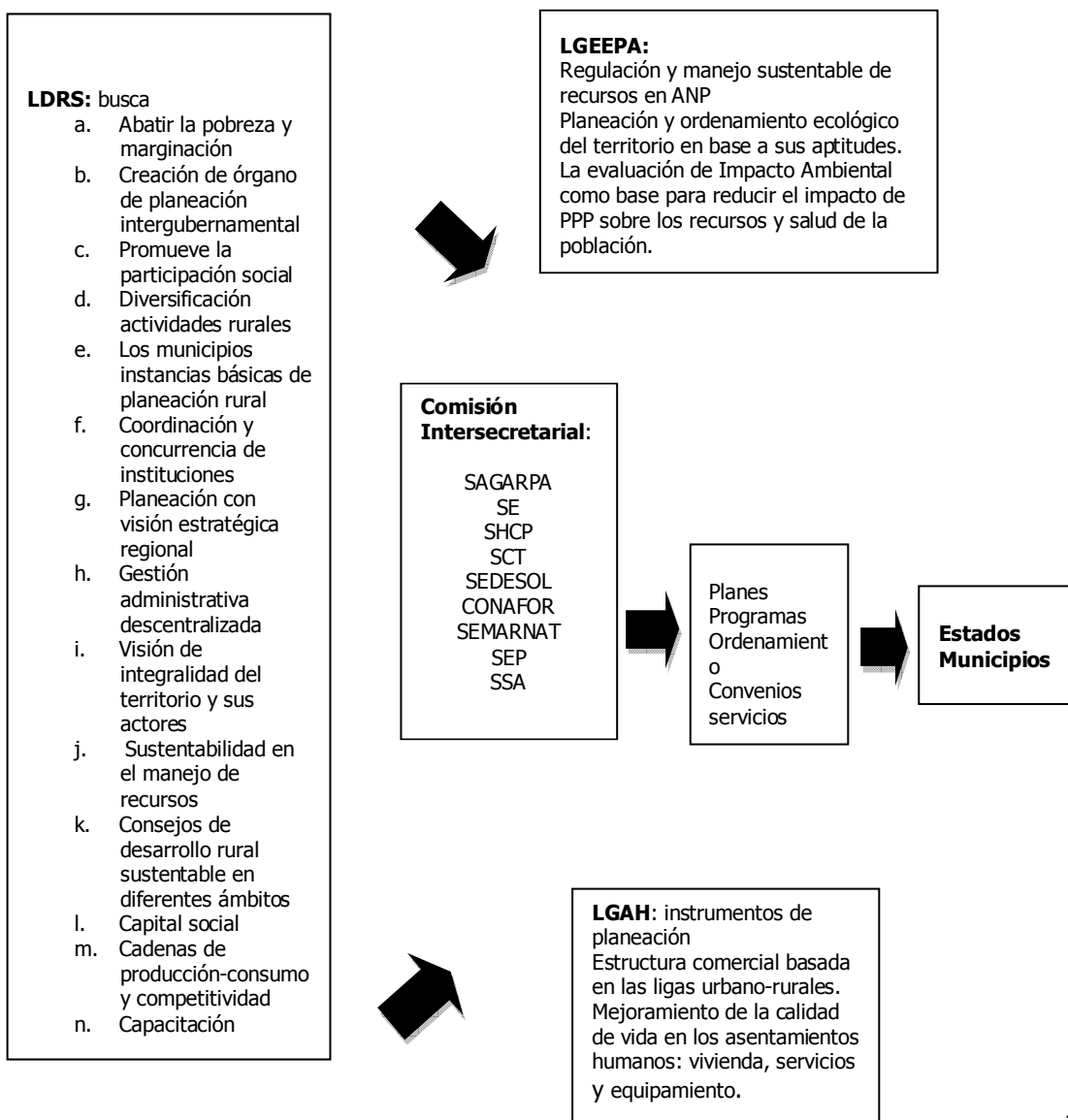
Para hacer operativo el Desarrollo Rural Territorial y la participación de la sociedad en dichos procesos, se requiere de reglas jurídicas bajo las cuales se normen los procedimientos a seguir (Manzanal, 2008). Lo anterior es relevante dado que da coherencia a las acciones, establece responsabilidades, da factibilidad y supervisión en el ejercicio de recursos económicos, y lleva a cabo el seguimiento y evaluación de acciones emprendidas por el estado y los múltiples actores.

En este contexto, se crea el marco jurídico y normativo para el desarrollo rural sustentable, con la publicación en diciembre de 2001, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). El objetivo se centró en la búsqueda de solución a los problemas de marginación, pobreza y de exclusión del desarrollo a millones de mexicanos y mexicanas que habitan en zonas rurales.

En este sentido, la LDRS pretende ser un instrumento que coadyuve a la consolidación de la democracia y el desarrollo del territorio rural, a través de la creación de un órgano de planeación, de coordinación intergubernamental y de mecanismos de participación local y nacional.

A continuación, se presenta una síntesis de los objetivos de la LDRS y su articulación con otras leyes como la Ley General del Equilibrio Ecológico de Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH); así como su incidencia en la planeación sectorial y los planes y programas de desarrollo rural (ver figura no.1)

Figura 1. Síntesis de la LDRS y su relación con otras leyes que ordenan y regulan el territorio y sus actividades en México



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la Fig. no 1 La LDRS es un instrumento de planeación integrativo y transversal, que tiene como objetivo articular todo el marco normativo de planeación, para llevar a cabo los programas especiales estratégicos, a través de la descentralización administrativa que impulsa el federalismo; la visión de integridad y enfoque territorial; las instancias para la participación de la sociedad rural; la concurrencia interinstitucional pública y privada; y la sostenibilidad (INCA, 2005).

En este sentido la LDRS hace operativos los conceptos planteados por el modelo de desarrollo rural sustentable a través de sus artículos, con el objetivo de establecer las reglas y espacios para su ejecución. De manera sucinta se muestra en el tabla no.1 los principales artículos que definen de manera concreta los preceptos del modelo.

Tabla no. 1 Principales Artículos de la LDRS

Art. 5	El gobierno Federal en coordinación con los Estados y Municipios impulsará políticas, acciones y programas para el medio rural
Art. 8	El Estado podrá formular y llevar a cabo programas de atención especial con la concurrencia de la política social y población
Art. 14	Se creará una comisión para la operatividad del programa, denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Se consideran las propuestas de las organizaciones que concurren del sector y del

	Consejo Mexicano, así mismo incorpora los convenios existentes de los Estados y Municipios
Art. 19	La concurrencia será gestionada por el Gob. Federal a través de convenios con los Estados y Municipios
Art. 24	Integración de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, instancias de participación, planeación y distribución de los recursos al apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable. El principal órgano consultivo: Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, podrá incorporar las demandas a las políticas públicas.
Art. 25	Integración de los siguientes consejos: Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CEMRS) Estos consejos tendrán: i) injerencia en el proceso de descentralización y federalización de los recursos; ii) validaciones financieras; iii) utilización de los recursos estatales y municipales
Art. 41	El Gob. Federal desarrollará la política de capacitación a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI), para atender la demanda de la población rural y sus organizaciones.
Ar. 143	El Gob. Federal en coordinación con los Estados y Municipio promoverá y fomentará el desarrollo de capital social en el medio rural impulsando la asociación y organización económica y social de los productores y de los demás actores del medio rural; por medio de la promoción y articulación de la cadenas de producción-consumo

1.3 Metodología

Para estudiar el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial en Comala, se llevaron a cabo los siguientes métodos:

1) Para conocer el contexto nacional del campo se analizaron las políticas implementadas en siete décadas; posteriormente se analizó el comportamiento poblacional de Comala, considerando las fuentes oficiales del INEGI.

2) Se analizaron los proyectos productivos apoyados por el gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el periodo 2005-2009 para conocer la distribución de los fondos sectoriales, los principales

rubros apoyados y la diversificación productiva del campo. La información se obtuvo de la base de datos SNIDRUS, que son los datos oficiales de la SAGARPA y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDER).

3) Se evaluó y analizó la aptitud territorial del Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal (POET, 2008) determinada por la vocación del uso de suelo en cada una de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) que inciden en el municipio.

4) Con los datos ambientales del POET y la información obtenida del SNIDRUS se construyó un Sistema de Información Geográfica (SIG) para determinar si existía compatibilidad entre los proyectos financiados y apoyados en los años 2005-2009 y el uso de suelo identificado en cada una de las UGA.

5) Para conocer la participación social en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a las autoridades responsables del desarrollo rural sustentable de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

6) Para definir los objetivos, alcances y normas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se realizó una revisión documental de leyes federales, estatales y municipales; reglamentos, convenios, planes y programas que incidieron en el desarrollo rural en Comala en el periodo 2005-2009.

1.4 La puesta en marcha del desarrollo rural sustentable en Comala, Colima

1.4.1 Descripción de la zona de estudio

El municipio de Comala se encuentra dentro del estado de Colima, México. Cuenta con una extensión territorial de 254 km² que representa el 5.20% de la superficie del estado (INEGI, 2008). Colinda al norte y al oeste con el estado de Jalisco y los municipios de Cuauhtémoc y Villa de Álvarez; al sur con el municipio de Villa de Álvarez; al este con los municipios de Villa de Álvarez, Minatitlán y el estado de Jalisco (ver fig.2).

Figura 2. Localización del municipio de Comala



Fuente: Elaboración propia.

Comala tiene una vocación eminentemente agropecuaria y cuenta con cuatro Áreas Nacionales Protegidas (ANP). El uso actual del suelo se caracteriza por agricultura de temporal, pastizal cultivado, pradera de alta montaña, bosque de pino, bosque de encino y selva baja caducifolia. El cambio de uso del suelo se ha caracterizado por el cambio de agricultura de temporal a riego, de selva mediana subcaducifolia a agricultura tecnificada, y de selva baja caducifolia a

agricultura de temporal (INAFED, 2005).

La población en Comala crece en términos absolutos, pero su tasa de crecimiento tiende a disminuir en el periodo. En el cuadro no.5 se dividió a la población en localidades rurales y urbanas, de acuerdo con los criterios que establece el INEGI basado en el tamaño de las localidades, donde se puede observar que en las menores a 2499 habitantes, consideradas como localidades rurales, decrece la población, mientras en las localidades urbanas se da un crecimiento.

Tabla no. 2 población total por localidades rurales y urbanas

Comala	2000	%	2005	%	2010	%
Población total	19384	100	19495	0.57263723	20888	7.76
Población en localidades de 1 a 2499 hab.	7309	100.00	6485	-11.2737721	6996	-4.28
Población en localidades de más de 2499 hab	12075	100.00	13010	7.74327122	13892	15.05

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Esta disminución de la población en localidades rurales, obedece a flujos migratorios hacia zonas urbanas dentro del estado de Colima y otros estados del país, fenómeno que fue confirmado por los productores rurales de Comala, quienes a través de las entrevistas realizadas, expresaron que el campo está siendo abandonado por los jóvenes, los cuales migran en busca de mejores oportunidades de trabajo, o porque deciden dedicarse a actividades diferentes a las agropecuarias. Por ello se presenta un envejecimiento de la población rural.

En este sentido, la política de desarrollo rural sustentable en Comala no cumplió con sus objetivos de mejorar el nivel de vida de la población rural y potenciar sus recursos; lo cual se que se confirma con la emigración para buscar trabajo en zonas urbanas, la consecuente disminución de la población rural y falta de la diversificación de las actividades productivas en el campo.

De hecho, en el 2000 la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) por sector económico, se mostró una participación mayor en el sector terciario con el 42% (2,854) que en el sector primario, que obtuvo el 34% (2,304) y el sector secundario el 24% (1,674) (INEGI,2000).

1.4.2 La operación del programa de desarrollo rural sustentable de 2005 a 2009

En Comala la implementación del modelo de desarrollo rural de acuerdo con la LDRS opera a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) para llevar a cabo los proyectos estratégicos, y la validación de los programas y la obtención de recursos se definen por medio de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS).

Cada uno de los programas se conforma por varios componentes, de esta manera los recursos son asignados para cada uno de los componentes de los programas. En la Tabla no. 3 y 4 se presentan las solicitudes apoyadas y la asignación de los recursos por programa. La razón por la que se presenta la información en dos cuadros, responde a que a partir del 2008 se generaron cambios sustanciales en la programación, al transformar 15 programas de los 16 que existían, como se puede apreciar en las Tablas 3 y 4.

Tabla no. 3 Síntesis de los programas aplicados para el desarrollo rural de Comala en el periodo 2005-2007

Desarrollo Rural Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (DR-APIR)	7	\$130,000.00		No se otorgó crédito	14	\$809,445.21
Ganadería Programa Ganadero (GAN-PG)		No se otorgó crédito	51	\$298,000.00	124	\$ 1'202,958.46
Ganadería Desarrollo de Proyectos Agropecuarios integrales (GAN-DPAI)	3	\$45,000.00		No se otorgó crédito		No se otorgó crédito
Desarrollo Rural de Capacidades en el Medio Rural (DR-DCMR)	12	\$159,600.00	12	No se otorgó crédito	12	\$116,700.00
Programa de Desarrollo Rural Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (DR_FEM)		No se otorgó crédito		No se otorgó crédito	2	\$25,000.00
Inversión total anual		\$748,714.52		\$ 1'160,276.14		\$ 2'590,635.27

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIDRUS, SEDER. (s) indica el número de solicitudes apoyadas

Programas	S	2008	S	2009
Activos Productivos Agrícola (APA)	108	\$ 1'621,165.30	39	\$416,363.70
Activos productivos Desarrollo Rural	67	No se otorgó crédito		Desapareció el programa
Activos Productivos Ganadería	269	\$469,883.40	1	\$27,625.00
Componente de Uso Sustentable de Recursos Naturales, Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (CUSRNyCUSSA)	7	\$ 1'208,483.50	46	No se otorgó crédito
Activos Productivos de Pesca y Acuicultura	4	No se otorgó crédito	1	No se solicitó crédito
Programa Soporte, Capacitación y Asistencia Técnica (PS-CAT)	22	\$240,000.00	4	\$175,000.00
Inversión total anual		\$ 3'539,532.2		\$618,988.70

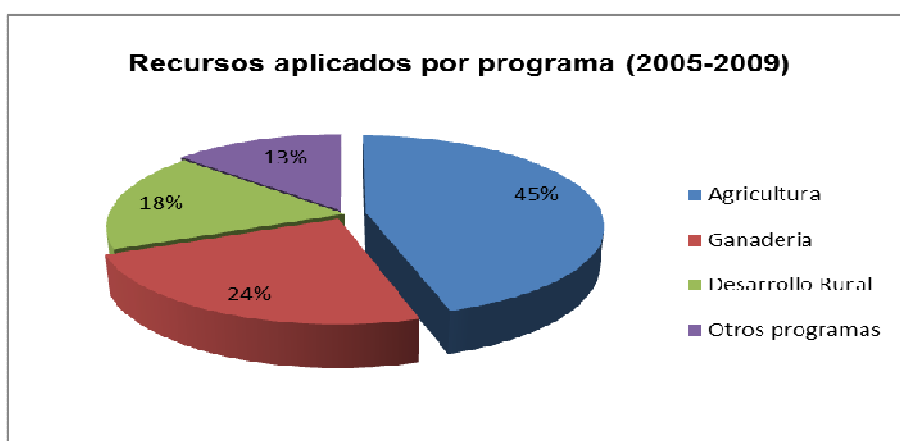
Tabla no. 4 Síntesis de los programas aplicados para el desarrollo rural de Comala en el periodo 2008-2009

El total de recursos ejercidos en el periodo estudiado (2005-2009) para todos los programas fue de 8 millones 658 mil 146 pesos M. N., que representó el 4.2% del total de los recursos entregados al estado de Colima, y a su vez cubrió solamente el 17% de los recursos solicitados por los productores.

Para explicar los impactos de los programas implementados para el desarrollo rural en Comala, éstos se agruparon en cuadro rubros: agricultura, ganadería, desarrollo rural y otros programas. De esta manera se observó que la inversión realizada de 2005 al 2009 se destinó a los rubros apoyados tradicionalmente por las políticas establecidas para el campo en México, la agricultura y la ganadería, para la primera se destinó el 45% de los apoyos y para la segunda el 24%, lo que representó el 69% de los recursos aplicados en el territorio; y solamente el 18 % (1 millón 240 mil 145.21 M.N.) se destinó al sector de desarrollo rural (ver fig. 3).

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIDRUS, SEDER. (s) indica el número de solicitudes apoyadas

Figura 3. Recursos aplicados para impulsar el desarrollo rural sustentable en Comala en el periodo 2005-2009



Aunque los programas de agricultura y ganadería fueron los que recibieron recursos todos los años, éstos fueron destinados a diferentes componentes, por lo que no se logró que se detonara el crecimiento, ni la profesionalización de la población en ninguno de los dos sectores; por su parte el desarrollo rural solamente recibió recursos dos años en 2005 y 2007, y a partir de 2008 desaparece como programa (ver tablas, 7 y 8), siendo que el principal objetivo de LDRS era ofrecer alternativas a las comunidades rurales, propiciar el fortalecimiento y capacitación de las organizaciones a través de proyectos estratégicos para impulsar la diversificación del desarrollo en el territorio.

Comala cuenta con potencial para desarrollar actividades rurales alternativas, ya que tiene los atributos naturales necesarios para impulsar proyectos turísticos sustentables, así como desarrollar un plan de manejo y conservación de sus áreas naturales protegidas (ANP); sin embargo, estos rubros no fueron considerados dentro de la programación de los recursos federales.

En términos generales los recursos asignados a los programas para detonar el desarrollo rural sustentable fueron escasos y dispersos en los diferentes componentes y programas en cada año, por lo que no se concentraron los recursos en resolver problemas específicos de las áreas rurales; diversificar la economía rural y modernizar la agricultura como plantea el modelo de desarrollo rural (Delgado y Rodríguez, 2005).

En cuanto a la concurrencia interinstitucional que marca la LDRS, no se dio en Comala, ya que el Programa Especial Concurrente (PEC) no consideró, para realizar la asignación de recursos en el territorio, al Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado (POET) el cual

determina la aptitud física y la vocación del suelo de Comala, en función de los factores físico-biológicos del territorio. Lo que significa que los instrumentos para la planeación rural y ambiental no están ligados en la gestión como lo dispone la LDRS. Contrario a lo que considera el desarrollo rural, que plantea un compromiso con el ambiente, orientado a la producción responsable con los procesos biológicos del territorio (Sepúlveda y Cols., 2003).

Por otro parte, LDRS establece que la asignación de recursos y validación de los programas se lleva a cabo a través de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales pueden ser estatales, distritales y municipales, más un Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable que aglutina a los otros. A continuación se plantea las formas de participación que se dieron en Comala.

1.4.3 La participación social en el desarrollo rural sustentable

La forma de participación más activa de la sociedad rural se da en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS). Estos Consejos son el espacio para la participación de los actores locales, y tienen la autoridad para distribuir y definir los recursos hacia los programas de Desarrollo Rural Sustentable y al Sistema Producto⁶⁷.

La participación en los CDRS se da en un nivel consultivo, donde los líderes de las agrupaciones productoras mostraron la capacidad de consensuar, para llegar a la toma de decisiones sobre los apoyos que se otorgan a los programas. No obstante, esta forma de participación genera beneficios parciales, debido a que todos aquellos productores que no se encuentren organizados, no tienen representación en los consejos, y aunque los productores pueden presentarse de manera individual a exponer su problemática, solamente cuentan con voz, pero no con voto.

Estas características de la participación también afecta a las comunidades más vulnerables, ya que no son consideradas por falta de conocimiento, capacidad e información, y por lo tanto no cuentan con representación en los Consejos como lo marca la LDRS.

Otro factor observado dentro de la operatividad de los consejos fue que los representantes del gobierno no acuden a las sesiones, y son sustituidos por un representante que carece de capacidad al momento de la toma de decisión. Además, la corta duración de los gobiernos municipales genera persistentes cambios de los actores representantes en los

67 El Sistema Producto, impulsa la creación de cadenas de producción con el objetivo de intensificar el apoyo a la creación de sociedades regionales y nacionales, a través de alianzas estratégicas, planeación, comunicación y concertación

CDRS, lo que ocasiona retrasos y una baja posibilidad de gestión para promover el desarrollo local a través de fondos nacionales e internacionales como lo señala Baldizón (1998).

Al respecto, Cartagena y cols., (2005) señalan que la constitución y operación de los consejos municipales es un proceso muy difícil de enfrentar para todas las instancias de gobierno, ya que no se ha trabajado en el mejoramiento de las condiciones institucionales que impulsen el proceso a partir de una descentralización efectiva. De igual manera, plantean que existe inoperancia en muchos consejos, desinformación y concentración en la toma de decisiones en quienes presiden estos órganos.

En suma, se puede decir que a pesar de que LDRS, considera la descentralización de la planeación, el aprovechamiento de los recursos naturales y la gestión participativa a través de fortalecer a los municipios, por ser el ámbito más cercano a las necesidades de la población local, en Comala dichos preceptos no se cumplieron. En primer lugar, por la falta de concurrencia sectorial y por las condicionantes del marco normativo gubernamental. Entre los sectores federales no está bien definido el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial ni el cómo se integran las responsabilidades y compromisos de cada sector para cumplir con el mandato de la LDRS, ya que solamente realizan el PEC sin establecer las acciones detalladas del seguimiento que debe darse por cada una de las secretarías involucradas.

En segundo lugar, porque los municipios carecen de personal, asesoría, capacitación y recursos económicos para poder responder a las nuevas responsabilidades que impulsen el desarrollo territorial. En el caso de la participación ciudadana se quedó solo a nivel informativo, sin oportunidad de propiciar nuevos enfoques participativos y colaborativos que apunten hacia el empoderamiento de los pobladores rurales de Comala, que propicie la diversificación productiva y el aumento de oportunidades en el campo (Delgado y Rodríguez, 2005; Sepulveda y Cols., 2003)

Conclusiones

Recapitulando, la estructura que presentó el modelo de Desarrollo Rural Sustentable Territorial (DRST) en Comala sigue siendo centralizada, donde el nivel municipal queda marginado y sin peso político, social y económico ante el ámbito federal y estatal. Asimismo el marco normativo se encuentra incompleto ya que carece de los reglamentos que regulen las acciones establecidas en el LDRS.

Por un lado, se mostró que los sectores más beneficiados en cuanto a apoyos financieros, en los cinco años analizados, fueron los tradicionales: la agricultura y la ganadería; sin embargo, estos beneficios no detonaron el crecimiento, ni impulsaron la profesionalización de la población en dichos sectores, debido a que los recursos fueron mínimos y diseminados en

varios productores con proyectos sin impacto en el desarrollo. Mientras que los menos beneficiados fue el desarrollo rural con todos sus componentes.

Y por otro, la participación de los actores sociales en el DRST se encuentra en un nivel de opinión, informativa y validativa de las acciones y propuestas gubernamentales que se encuadran en los términos del marco normativo

Por último, con base en el análisis de la implementación del modelo de desarrollo rural en el territorio de Comala, se pueden expresar algunas consideraciones importantes con el objetivo que el modelo pueda mejorar en su ejecución:

- Fortalecer las capacidades de los actores locales a través de la educación y la capacidad de gestión para propiciar el empoderamiento del territorio como principal herramienta de desarrollo
- Reconversión de la infraestructura productiva y diseño de proyectos estratégicos detonadores del desarrollo local
- Apertura a financiamiento productivo de acuerdo al potencial territorial y fortalecimiento de las cadenas comerciales locales.
- Proteger a los productores locales a través del fortalecimiento de su producción, contra los grandes corporativos mundiales
- El proceso de planeación tiene que ser concurrente en los tres niveles de gobierno, por lo que las leyes y reglamentos sectoriales tienen que considerar el fomento al Desarrollo Rural Sustentable Territorial
- Los acuerdos que se toman en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) en cualquier nivel, tienen que convertirse en mandato normativo, con carácter de ley
- Ciudadanización de los CDRS para que la operación no esté cargo del gobierno
- Las inversiones económicas tienen que aplicarse a los proyectos estratégicos que promuevan la diversificación de las actividades productivas y promuevan el crecimiento del mercado local y regional.

No obstante, cabe señalar que la implementación de las acciones antes mencionadas son de mediano a largo plazo. Si se toma en cuenta los periodos gubernamentales (federales y estatales) se puede decir que el periodo para lograr las modificaciones y ajustes para que el modelo DRST logre el éxito esperado sería de seis a doce años.

Bibliografía

Baldizón, Y. (1998) *Autonomía municipal y desarrollo económico local*. Friedrich Ebert Stiftung. Bank [Biblioteca Virtual], Obtenido en 10 de abril 2009 en <http://library.fes.de/fulltext/bueros/nicaragua/00259003.htm>

Buchy M. y Race, D. (2001) *The Twist and turns of Community Participation in Natural Resource Management in Australia: What is missing?*. En: Journal of Environmental Planning and Management, 44(3), 293-308, 2001

Capdepón, P. F. y Plaza, J. T. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo Rural como base de la ordenación del Territorio*. En: Serie Geográfica Universidad de Castilla-La Mancha Ciudad Real España n. 11 - 2003: 79–90. I.S.S.N.:1136 – 5277

CONAPO, (2010), Consejo Nacional de Población, México. Obtenido el 3 de abril de 2010 en www.conapo.gob.mx

Delgado, M. y Ramos, E. (2003) *Understanding the evolution of the European Rural Policy: A methodological approach*. Córdoba, España: Universidad de Córdoba, Departamento de Economía Agrícola, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes.

Delgado, M. y Rodríguez, A. (2005) *La política del desarrollo rural de la Unión Europea*. En: Sinopsis N°1 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Desarrollo Rural

Elizalde, H. A., (2003), *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-ONU-CEPAL. Santiago de Chile. Obtenido el 19 de febrero de 2010 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/11852/sqp29.pdf>

FAO (2009), *La FAO en México, más de 60 años de colaboración 1945-2009*. FAO. PP.368 Obtenido el 06 de octubre de 2010 en http://www.fao.org.mx/documentos/Libro_FAO.pdf

Herrera, T.F., (2008), *Políticas públicas para el desarrollo rural: estudio de los programas de la "alianza para el campo" de México*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias, Instituto de Investigación en ciencias Agropecuarias y Rurales, UAM, México.

INAFED, (2005) *Enciclopedia de los Municipios de México*, Gobierno del Estado de Colima, Col. Obtenido el 11 de febrero, 2010 en (<http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/Colima/Mpios/06003a.htm>)

INCA Rural, (2005), *Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural*, México Obtenido el 18 de diciembre de 2010, en <http://www.inca.gob.mx/>

INEGI, (2000), *Censo General de Población y Vivienda*, México. Obtenido el 01 de abril de 2010 en www.inegi.gob.mx

INEGI, (2005), *Censo General de Población y Vivienda*, México. Obtenido el 01 de abril de 2010 en www.inegi.gob.mx

INEGI, (2008), *Censo General de Población y Vivienda*, México. Obtenido el 01 de abril de 2010 en www.inegi.gob.mx

INEGI, (2010), *Censo General de Población y Vivienda*, México. Obtenido el 01 de abril de 2010 en www.inegi.gob.mx

Janvry, A., Sadoulet, E. 2002. *Access to Land for the Rural Poor: How to Keep it Open and Effective for Poverty Reduction?*. En : *Económica* 4(2): 253-278

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima. Periódico Oficial *El estado de Colima*. 16 de abril de 1994. México

Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima, Periódico Oficial *El Estado de Colima*. 15 de junio de 2002. Reforma: 31 de marzo 2006

Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de diciembre de 2001 México

Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*. 5 de agosto de 1994, México

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*. 28 de enero de 1988. Reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 13 de mayo 2008

Ley de Planeación del Estado de Colima. Periódico Oficial *El estado de Colima*. 16 de abril de 1994, México.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2003. México

Manzanal, M. (2008) *Territorio, Desarrollo y Participación, (Una discusión desde la praxis en el desarrollo rural de Argentina*, CONICET, Santiago de Querétaro, México

PMDC (2008), *Plan Municipal de Desarrollo de Comala [2007-2009]*, H. Ayuntamiento Constitucional de Comala. Tomo 92 Colima, Col. 24 de Marzo del año 2007; Núm. 14; pág.2. Obtenido el 13 de agosto del 2010 en <http://148.235.70.104/periodico/peri/24032007/sup03/37032401.pdf> .

PMDC (2010), *Plan Municipal de Desarrollo de Comala [2009-2012]*, H. Ayuntamiento Constitucional de Comala. Tomo 95 Colima, Col., Sábado 13 de Febrero del año 2010; Núm. 07; pág. 2., Col., Obtenido el 13 de Agosto del 2010 en <http://148.235.70.104/periodico/peri/13022010/sup04/40021301.pdf>

PND, (2007), *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*. Presidencia, México

POET, (2008). *Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial del estado de Colima*, Universidad de Colima, Facultad de Ingeniería Civil, Universidad Autónoma del Estado de Colima

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico. *Diario Oficial de la Federación*. 8 de Agosto de 2003. México

RENRUS, (2005-2009), *Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable*, México

RENRUS, (2010), *Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable*, Mecanica Operativa: Reuniones de Intercambio. México. Obtenido el 10 de diciembre 2010 en <http://www.renrus.org/mecanica.html>

SAGARPA, (2007), Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*. México

SAGARPA, (2007), *Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo*, México <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Programas/Paginas/ProgramadeDesarrolloRuraldeAlianzaContigoIntroduccion.aspx>)

SAGARPA (2009). Reglas de Operación 2010. *Diario Oficial de la Federación*. México

SAGARPA. (2009). *Plan de Gestión Concurrente 2009*, del Consejo del Distrito de Desarrollo Rural No.1. En: *Consejo del Distrito de Desarrollo Rural No.1*. Colima, México

Sepúlveda S., Rodríguez A., Echeverri R., Portilla M., (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Obtenido en Octubre 2009, de http://www.infoagro.net/shared/docs/a6/Libro_ETDR.pdf

SNIDRUS, (2005-2009), *Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable*, México