T
774

XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

105126

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

P R E S E N T A

LIMA FACIO MARCO ANTONIO

DIRECTOR: FRANCISCO LUCIANO CONCHEIRO BÓRQUEZ

MÉXICO, D. F. **OCTUBRE DE 2008**

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a Dios ya que sin ser un gran creyente sé que no estuvo enfrente de mí, que tampoco lo vi a mis espaldas. Pero se que él camino siempre a mí lado tomando mi mano para que no me fuera por caminos equivocados.

Quiero agradecer a mi asesor de tesis el Mtro. Luciano Concheiro Bórquez por su gran paciencia, por su honestidad, por su empeño al trabajo, por su dedicación y por su consideración para conmigo. Por ser una persona a la que se quisiera imitar como investigador, como persona y como ser humano.

A mis padres Juan Lima Franco y Cristina Facio Oropeza, por haberme dado la vida, por sus consejos como padres y su apoyo como amigos.

Al Dr. Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, por su paciencia y comprensión, por sus comentarios y su apoyo. Asimismo a todos los integrantes del Área de Económica Agraria Desarrollo Rural y Campesinado.

Al Mtro. Pedro Humberto Moreno, Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas, por su apoyo y buenos consejos.

A mi lector el Mtro. Guadalupe Espinoza Sauceda, por sus pertinentes observaciones.

A mis amigos de antaño el Mtro. Eduardo Marrufo y al Mtro. Carlos Aguilar, porque fueron ellos los que me motivaron a entrar a la maestría.

A Rebeca por sus anotaciones y correcciones.

A mi esposa, amiga y pareja, María del Pilar Bustos García, porqué en estos años ha sido paciente, y me ha alentado a seguir adelante en momentos difíciles.

Gracias a todas aquellas personas que de algún modo han hecho esto posible.

Índice

Pág.

INTRODUCCIÓN 5

CAPÍTULO I
REFERENTES CONCEPTUALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 12

1.1 REFERENTES TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 12
1.2 DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE 19
1.3 LA NUEVA RURALIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS "CAMPESINOS URBANOS" 23

CAPÍTULO II
EL MARCO LEGAL DEL CAMPO MEXICANO 32

2.1 UNA LEY DE NUEVA GENERACIÓN . . . 37
2 2 UN FUTURO PROMETEDOR 44

CAPÍTULO III
EL DISTRITO FEDERAL "UNA CIUDAD RURAL" 54

3.1 UNA CONFORMACIÓN RURAL EN LA CIUDAD 56
3.2 USO POTENCIAL DE SUELO EN EL DF 61
3.2.1 TRANSFORMACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN 67
3.3 CAMPESINOS URBANOS 69

CAPÍTULO IV
ALTERNATIVAS DE UN MARCO LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL 82

4.1 INICIATIVA DE LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (12 DE ABRIL DE 2007) 86
4.1.1 ENTREVISTA 92
4.2 INICIATIVA DE LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (21 DE FEBRERO DE 2007) 95
4.2.1 ENTREVISTA 102
4.3 INICIATIVA DE LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (8 DE FEBRERO DE 2007) 104
4.3.1 ENTREVISTA 110

CAPÍTULO V
LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA EL DISTRITO FEDERAL (LDRS-DF): COMO CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES 116

5.1 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA LDRS-DF 117
5.1.1 ACTORES POLÍTICOS .. . 117
5.1.2 ACTORES SOCIALES 129
5.2 APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL 135
5.3 LA LDRS-DF PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES .. . 139

CONCLUSIONES 146

BIBLIOGRAFÍA 150

ANEXO FOTOGRÁFICO 155

INTRODUCCIÓN

Esta investigación trata sobre el proceso del diseño que tuvo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (LDRS-DF) para ello se describe su gestación y formulación. Este tema forma parte de una inquietud personal, ya que siempre he habitado en la zona sur del Distrito Federal, en las delegaciones de Xochimilco y Milpa Alta (actualmente), en este sentido se puede decir que mi percepción de la ciudad ha sido distinta, pues la contemplo como un mosaico de cultura, tradiciones, conocimientos y diversa en su conformación geográfica. Es impresionante vivir en la montaña y darse cuenta que se vive en otro mundo, pero que al mismo tiempo se está inmerso en una gran metrópoli y que no se puede separar uno de ella.

Se contempla a la vida rural cómo sinónimo de pobreza, de marginalidad, y de precariedad, cuando hablamos entonces de campesinos hacemos referencia a aquellas personas olvidadas, personas que no dan nada al desarrollo, y que se limitan al proceso productivo y las imaginamos en nuestros estados de la república mexicana, en lugares como Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Guerrero, etc., pero nuestra visión no nos permite darnos cuenta que hay, existen y siempre han existido campesinos en nuestra ciudad y que gracias a ellos nuestra ciudad sigue teniendo una identidad, que son ellos lo que dan alimentos (tales como hortalizas, maíz, frutas, carne, etc.), y que es gracias a sus actividades agrícolas, a la conservación de sus bosques, sus terrenos productivos y al cuidado de sus zonas de conservación es que se dota a la ciudad de oxigeno, con esto es que se recargan los mantos freáticos que dan vida y agua a la ciudad.

Es por esto que me parece pertinente contemplar el diseño de esta ley y ponerla en el marco del análisis de las políticas públicas, en este sentido, se observarán algunos momentos en el diseño de una política pública, entre ellos se parte de la idea de que es necesario dar respuesta a un problema público, que puede ser demandado por la sociedad (por plantones, cierres de calles, avenidas, en foros,

etc.) o puede ser un problema que visualizan los políticos; en un segundo momento tenemos entonces la conformación de alternativas para la solución del problema; y finalmente se da paso a elegir alguna alternativa, no por ello debe ser la mejor, si no más bien la que contemple las mejores acciones a seguir para la solución del problema.

Este trabajo tiene como objetivo el análisis del diseño de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (LDRS-DF) desde una perspectiva de políticas públicas. Para tal propósito se parte del enfoque que, sobre política pública, Manuel Canto expresa: las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad. En ella encontramos argumentos racionales y técnicos de funcionarios, intereses políticos, económicos y preferencias de grupos sociales (Canto, 2002b:10).

Para cubrir este objetivo general me propuse abordar los siguientes objetivos específicos:

Determinar la pertinencia de la ley de desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal. Es importante contemplar a la ciudad como una zona donde habitan campesinos urbanos, y en donde se generan actividades productivas.

Analizar el proceso de construcción de esa ley. Para este objetivo se consideran las alternativas de ley que fueron presentadas en 2007, por diferentes diputados (a los cuales se les efectúan entrevistas), posteriormente se estudia la ley aprobada en 2008, y algunos actores que se involucraron en su asentimiento.

En este sentido, parte del problema a resolver para mejorar las Políticas Públicas aparece en el **marco normativo**, es decir la normatividad entendida como leyes y reglamentos. De tal forma que lo normativo se convierte en el engranaje que no permite el buen funcionamiento de la máquina institucional y que, en

consecuencia, se genere bienestar social pues al existir un sinnúmero de leyes pueden contraponerse a las acciones de una dependencia con otra provocando no sólo duplicidad en los programas, sean estos sociales y/o económicos, sino que además se da un derroche de recursos mal dirigidos al campo mexicano.

Y es aquí en donde los actores políticos, ya sea individual o colectivamente (como servidores públicos o como partidos políticos) toman ventaja de tal situación pues la mayoría de las veces utilizan los programas como escaparate para su próximo puesto, olvidándose por completo de las necesidades de la población y del entorno sociodemográfico y económico en el que estamos inmersos.

Para el desarrollo de este trabajo se plantean las siguientes preguntas, a las cuales trato de dar respuesta a lo largo de los cinco capítulos que integran la investigación: ¿Es necesaria la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal? ¿Cuáles son los factores –políticos y sociales- que propician la creación de una ley, y qué intereses alberga? ¿Cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley? Y, ¿en qué medida la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales?

Dicho lo anterior mis hipótesis de investigación fueron:

- ✓ Con la creación de la ley se estarán generando bases para mejores políticas públicas de desarrollo para el campo urbano, al mismo tiempo éstas se diseñaran con una participación ciudadana activa.

- ✓ La ley al ser contemplada como una ley de nueva creación tendrá incorporados elementos claves para el desarrollo rural sustentable de la ciudad de México. Elementos como las necesidades de los campesinos urbanos, las diferencias geográficas de la capital, y fomentara las relaciones intergubernamentales para la creación de políticas integrales.

- ✓ La ley, tiende más a arreglar tintes partidistas que a la solución de problemas de la población campesina de la ciudad.

Para la realización de esta investigación empírica, se toma básicamente información documental, y se parte de una perspectiva histórica – práctica, primordialmente para la conformación la LDRS-DF, se requirió de información como:

- Información de archivos y documentos (libros, artículos, versiones estenográficas, reuniones de trabajo).

- Entrevistas (realizada a los diputados que presentan las iniciativas y que son los principales actores involucrados en la ley).

- Asistencia a foros regionales.

- Observación pasiva, documentando la información de los diferentes actores involucrados en la conformación de la LDRS-DF.

En el intento de plantear la necesidad de analizar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal con un enfoque de Políticas Públicas, se parte de la conceptualización de políticas públicas, de desarrollo rural sustentable y se plasma el concepto de campesinos urbanos mediante el término de nueva ruralidad.

Dichos conceptos me permitieron comprender la importancia del ciclo de las políticas públicas en cada decisión, y que puede ser útil tanto para crear un programa, como para diseñar y aprobar una ley, y que en estas decisiones u omisiones se encuentran presentes las relaciones de poder (en la toma de decisión).

Los principales desafíos a los que se puede hacer frente es aceptar que existen campesino urbanos y que están estos presentes en la capital del país, que la existencia de estos y de sus actividades son indispensables para la conservación tanto del medio ambiente como de la propia sustentabilidad de la ciudad y de sus habitantes, que la producción agrícola en la ciudad es una actividad que puede disminuir y hacer frente a la crisis alimentaria.

Este trabajo se organizó en cinco capítulos: En el primer capítulo aborda la conceptualización de las Políticas Públicas; asimismo, se definen términos como desarrollo rural sustentable y campesinos urbanos. Para el desarrollo de este capítulo se parte del hecho de que el análisis de las Políticas[1] Públicas proporciona el entender de las acciones gubernamentales y su entramado institucional, así como el de los actores que participan en ellas. En este sentido, las Políticas Públicas se centran principalmente en cuatro etapas: definición del problema, la formulación de políticas, la implementación y la evaluación.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable Federal, sus principales aportaciones al campo mexicano y la forma en cómo deberá operar; así como sus objetivos y las principales Políticas Públicas que de ella emanan. Se hace una consideración sobre el proceso histórico y la complejidad de la legislación mexicana que en materia de desarrollo rural existe.

En el capítulo tres, con el objeto de dar respuesta a la pregunta sobre si *¿es necesaria la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el DF?*, analizamos la estructura socio-espacial del Distrito Federal, para ello consideramos aspectos tales como el crecimiento poblacional por demarcación política, es decir por delegación; sus formas de uso de la tierra, básicamente la de conservación, y los principales productos que se obtienen en la región. También

[1] Ver al respecto a Manuel Canto Chac. "En lengua inglesa se utiliza la expresión política para los aspectos referidos a las relaciones de poder, la expresión policy se utiliza para denominar los aspectos relacionados con el ámbito gubernativo. A falta de términos más explícitos en la lengua castellana política (relaciones de poder) se traduce por política y policy (relaciones de gobierno) se traduce por políticas" (Canto, 2002b:12).

se realiza un recuento de los grupos agrarios que se encuentran inmersos en el DF; así como su producción ganadera y agrícola existente.

Este análisis nos lleva a observar que las peculiaridades históricas de la zona rural que circundan a la capital mexicana determinaron las relaciones campo-ciudad, porque el centralismo político y la importancia económica de la zona metropolitana dotaron de especial valía y de un trato diferenciado al medio rural del espacio ocupado por el actual Distrito Federal. No obstante, ahora también se han visto modificados los rasgos propios del hábitat rural de la capital, debido a la influencia del proceso de transición económico y político que vive el país y que han repercutido fuertemente en la vida capitalina (Pensado, 2003:50).

De tal forma que para replantear la relación campo-ciudad es necesario considerar el concurso de los habitantes, tanto rurales como urbanos, reduciendo los desequilibrios y ampliando el sistema de flujos para modificar la relación desigual de intercambio. Así, una relación campo-ciudad nueva supone: a) dar cauce ordenado a la realidad del proceso de ruralización urbana; b) reconocer a los sujetos sociales rurales y su espacio; c) potenciar el aprovechamiento y sinergia de los actuales flujos de intercambio con relación a nuevos bienes y servicios, como, por ejemplo, el reciclamiento de aguas, desperdicios orgánicos, etcétera; y, d) generar procesos de restauración ecológica para que en el mediano plazo coadyuven a preservar y mejorar el empleo de recursos físicos, tales como el espacio rural y bienes como el agua.

En el capítulo cuatro se hace un diagnóstico de las tres iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados para su aprobación como Ley, para poder determinar su pertinencia, sus límites y alcances, se realizaron entrevistas a los diputados que diseñaron tales alternativas de ley. De esta forma, se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores que propician la creación de una ley – política y social- y qué intereses alberga? ¿Cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley? Asimismo, se analizan sus principales

características y las acciones a seguir para la conformación de políticas públicas que contribuyan al desarrollo rural urbano.

Aquí, es importante reconocer que la problemática del desarrollo rural y la generación de ingresos en el campo es mucho más que un simple debate político o académico, implica aprovechar el potencial de los recursos, mejorar sustentablemente la producción, frenar los procesos de deterioro ambiental y de los recursos, propiciar un cambio en los hábitos de consumo y ordenar el aprovechamiento de los recursos y de la producción.

En el capítulo cinco y último se trata de dar respuesta a nuestras preguntas sobre *¿Cuáles son los factores que propician la creación de una ley – política y social – y qué intereses alberga? ¿Cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley?* Y, ¿en qué medida la Ley Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales?

Esta ley se puede decir marca un parte-aguas en la conformación de las leyes en nuestro país, ya que es vista como una acción colectiva en donde están involucrados todos los sectores de la población, por tal motivo es considerada como una ley de nueva generación.

Se observarán dos debates, por un lado el político (debates para la aprobación de un solo documento de ley) y por el otro el de los campesinos urbanos (básicamente en foros) esto con el fin de dar sustentabilidad a la ley y contar con un marco normativo que sea capaz de satisfacer y dar respuesta a las demandas de los campesinos urbanos.

CAPÍTULO I
REFERENTES CONCEPTUALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

> Se puede engañar a algunos todo el tiempo y a todos algún tiempo, pero no se puede engañar a todos todo el tiempo.
>
> Abraham Lincoln

Las reflexiones que aquí se desarrollan intentan ser un esbozo de lo que se ha planteado acerca de las políticas públicas. Si bien no se pretende realizar un profundo análisis metodológico, más bien se trata de hacer un acercamiento al tema para que sirva de base en los siguientes apartados.

El análisis de las Políticas Públicas proporciona elementos fundamentales para entender de las acciones gubernamentales y su entramado institucional, así como el de los actores que participan en ellas. En este sentido, las Políticas Públicas se centran principalmente en cuatro etapas: definición del problema, formulación de políticas, implementación y evaluación.

1.1. REFERENTES TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la segunda mitad del siglo XX comenzó a destacar el estudio de las Políticas (*policies*) Públicas, cuyo objetivo fundamental es la resolución de problemas públicos. Para ello se toman en cuenta aspectos políticos y técnicos, es decir, son los procesos donde se mezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales que intentan responder a las exigencias de racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos.

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad Política (*politics*) (Roth, 2006:13-14). Se presuponía que las Políticas Públicas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos.

Para Lindblon, cuando hablamos de Políticas Públicas, nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas (Lindblon, 1991:7).

Las Políticas Públicas son fenómenos sociales, administrativos y políticos específicos, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado (Cardozo, 2006:25).

Al hablar de Políticas Públicas se hace referencia a las decisiones que toma el gobierno y que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes.

Para André Roth, el concepto de Política Pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*policy* en inglés). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*) (Roth, 2006:13-14).

Heclo y Wildavsky (1974:XV) consideran a la Política Pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

Por su parte, Mény y Thoenig (1986:8) la consideran como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública (Mény y Thoenig citado en Roth, 2006:26).

Dubnick (1983:7) señala que la Política Pública está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia. Muller y Surel (1998:13) señalan que una Política Pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos políticos administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos. Salazar (1995:50) la observa como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Salazar citado en Roth, 2006:26). En este sentido, las Políticas Públicas tienen como prioridad el logro de objetivos mediante acciones gubernamentales ejercidas por autoridades públicas, cuyo fin es la solución de problemas sociales.

Para Aguilar Villanueva (2003a), la política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo y casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios; es una acción con sentido. Aun en el caso de la inacción se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión (Aguilar, 2003a:24).

En esta perspectiva se puede decir que las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973), la política denota también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. La política se convierte en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a:25).

La política es el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los

hechos reales que la acción produce. En este sentido, la política es "el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de politica presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. La política se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas" (Aguilar, 2003a:25).

La política se entiende como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos, puede verse también como el comportamiento actual. Para Pressman y Wildavsky: "la política es una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y" (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000:44).

Luis Aguilar rescata algunos conceptos sobre el análisis de la política:

- "Es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de las alternativas) y determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas" (Dunn, citado en Aguilar, 2003a).
- "El análisis de políticas es un consejo dirigido a un cliente significativo para las decisiones públicas" ((Weimer y Vining, citado en Aguilar. 2003a).
- "En este sentido amplio, el análisis de políticas pude ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas..." (Aguilar, 2003a).

De esta forma, el análisis de la política comprende no sólo la descomposición de sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas. El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y

esclareciendo las cuestiones, relevando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables" (Aguilar, 2003b:71).

Manuel Canto Chac (2002) afirma que "las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad". Éstas proponen un enfoque multidisciplinario, y en algunos casos. un rigor metodológico.

El diseño de una Política Pública está encaminada a resolver un problema y, en otro sentido, a dar solución a demandas sociales. De esta forma, el diseño de la Política Pública se entiende, en una primera instancia, como la conformación de la agenda del conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución, la cual se desarrolla dentro de las relaciones de poder en donde el interés de algunos puede estar reflejado y el de otros no, hecho que depende no sólo de la capacidad de argumentación, sino también del distinto peso político de los diversos actores demandantes, o participantes.

Por ello la importancia de analizar las alternativas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (LDRS-DF), en el entendido de que cada una de estas alternativas deja más satisfechos a unos que otros actores, porque implica beneficios distintos para cada uno. Finalmente, el diseño de la Política Pública tiene que ver con la factibilidad de las alternativas posibles donde interviene la voluntad de quien decide y de las reglas de decisión existentes, y del contexto en el cual se toma la decisión para su diseño.

Desde la perspectiva de las políticas públicas se ha concluido que un problema es público cuando afecta a una colectividad, la cual cree que quien debe resolverlo es la autoridad administrativa (fase denominada técnicamente *politización*). Es

importante observar que la fuerza política de quien demanda la solución, que puede ser de diversos tipos, es la que determina la atención del poder político administrativo -*agenda*- pues éste realiza un análisis costo- beneficio entre atender el problema o desatenderse de él. El término de la agenda se utiliza para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención de las autoridades públicas legítimas (Padioleau citado en Roth, 2006:57).

Las políticas públicas reconocen la aportación epistemológica de que los problemas se pueden observar desde distintos ángulos, y que ello determina de forma tajante la forma de solucionarlos.

Por otra parte, las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables (Cardozo, 1993:167). Dicho lo anterior, me centro en la idea de concebir la Ley[2] de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal como una política pública cuya acción es la conclusión de problemas que tienen los campesinos urbanos.

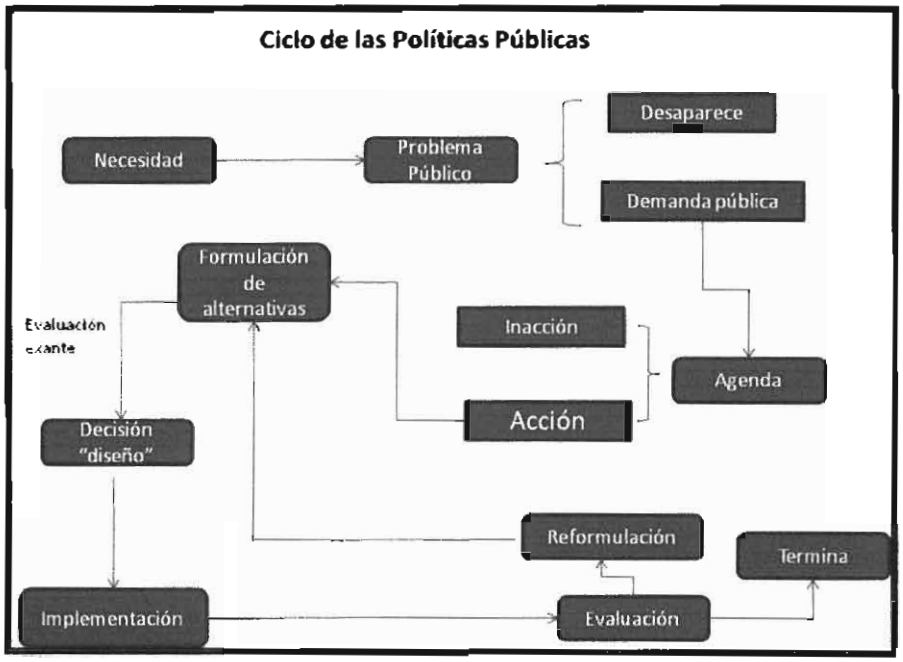
Visto lo anterior se puede decir que el análisis del diseño de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (LDRS-DF) desde una perspectiva de Políticas Públicas, es de gran utilidad ya que se visualizan procesos, decisiones y resultados, así como los conflictos que estas decisiones ocasionen entre los distintos actores involucrados. El diseño de la ley y su aprobación, es entonces un proceso que cuanta con alternativas, en donde se toman decisiones o efectúan

[2] En este sentido el derecho es el orden normativo e institucional de la conducta humana en sociedad inspirado en postulados de justicia, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y carácter En otras palabras, es el conjunto de normas que regulan la convivencia social y permiten resolver los conflictos interpersonales A la norma se le concibe como una norma jurídica dictada por el legislador Es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohibe algo en consonancia con la justicia, y para el bien de los gobernados. Su incumplimiento trae aparejada una sanción Y a la política pública como una acción del gobierno para la solución de problemas sociales.

omisiones al problema que se tiene en la ciudad respecto al tema de producción agrícola.

El diseño de la ley se puede concebir por un lado como la respuesta a las necesidades de la población urbana, pero por otro lado puede ser vista como una actividad política en donde se encuentran inmersas luchas de poder, coaliciones y acuerdos entre los actores políticos.

A continuación se presenta un diagrama de la construcción de Políticas Públicas para visualizar de una mejor forma la problemática de su construcción.



Fuente: elaboración propia

El anterior diagrama nos muestra el ciclo de las Políticas Púbicas, y en el podemos encontrar diferentes momentos que concuerdan con nuestro análisis, la LDRS-DF nace por la necesidad que tienen los campesino urbanos de contar con

presupuesto, con seguridad jurídica, contar con el reconocimiento de sus actividades y de lo importante que son para la ciudad, posteriormente la necesidad se convierte en un problema latente impulsado por las demandas de las organizaciones campesinas realizadas en las dependencias que tienen que impulsar el desarrollo rural de la capital, como es que se convierte en una demanda pública y entra en la agenda de gobierno, en este caso en la agenda legislativa, impulsada primordialmente por los diputados que conforman la Comisión de Desarrollo Rural del Distrito Federal.

Estas acciones se convierten en la creación de alternativas, en este caso se crean tres iniciativas de ley como posibles soluciones al problema, y finalmente se encuentra la toma de decisión que se plasma en la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, podemos seguir incluyendo la ley en este ciclo, ya que el siguiente paso tiene que ver con la implementación, para la ley serían los programas que ella emanen para posteriormente realizar su evaluación tanto de los programas como de la ley, de lo contrario el siguiente paso es formular las reformas a la ley. Como vemos la ley entra muy bien en el enfoque de Políticas Públicas.

1.2. DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Etimológicamente la voz *rural* proviene del latín *rurâlis*, que a su vez viene de *rus, ruris*, que significa 'campo'; sin embargo, es posible distinguir diversos significados de lo rural. Se ha entendido a lo rural desde una visión dicotómica simple, es decir, como lo opuesto a lo urbano; un segundo enfoque pone énfasis en el tipo de actividades –predominantemente agropecuarias– que realiza una población; un tercer enfoque relaciona lo rural con el campesinado; otro criterio es el demográfico cuantitativo que tiene como base el número de habitantes en una determinada localidad, los cuales generalmente se identifican por estar dispersos; por último, existe el enfoque que se centra en la diferencia entre lo urbano y lo rural pero desde la perspectiva de la culturas y las diferentes formas de vida (CEDRSSA, 2007:32-33).

> En América Latina, debido a la importancia de la pobreza rural y al dualismo entre agricultura empresarial y campesina, el concepto de desarrollo rural está íntimamente asociado a la transformación de la agricultura campesina y la lucha contra la pobreza en el campo, hasta el punto en que con frecuencia erróneamente se confunden. En Europa, en cambio, el desarrollo rural está más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar mejor los territorios nacionales evitando que algunos queden despoblados, y el interés por mantener vivas y compartir con los visitantes las culturas, tradiciones y patrimonios de los diversos territorios (CEDRSSA, 2007:29).

Se concibe entonces al *desarrollo rural* como la plena posibilidad de que las comunidades rurales, en este caso las comunidades rurales inmersas en las metrópolis, puedan cubrir las necesidades básicas que les permitan llevar a cabo los planes de vida por ellas elegidos. Me refiero al acceso a los bienes que son indispensables para la vida en el campo, como son la tierra y el agua, pero también a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y todos aquellos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 27 constitucional, a pesar de que se habla de un desarrollo rural "integral" con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y la participación e incorporación en el *desarrollo nacional*, los lineamientos que se adoptan se dirigen a hacer más productivo a este sector a través del fomento a la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, así como la expedición de la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

> El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27, Fracción XX).

La sustentabilidad aparece en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS); como el derecho a un ambiente adecuado (artículo 4) y el compromiso de conservar la tierra (artículo 27 Constitucional). En lo general, lo trata con disposiciones, principalmente en materia de programas de apoyos, donde se incluyen los conceptos de conservación de tierras y recursos naturales, así como la conservación de cuencas como materia elegible para inversiones de infraestructura.

> Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3).

Al agregar el calificativo de *sostenible* al concepto de *desarrollo rural sustentable;* se le incorpora un elemento de carácter ambiental, con el que se intenta frenar el avance indiscriminado de la industrialización que no toma en cuenta los espacios y valores naturales. Asimismo, se refuerza la idea de justicia distributiva, elemento que se retoma en la Declaración de Derecho al Desarrollo.[3] Además se incorpora una dimensión temporal innovadora de equidad intergeneracional que busca garantizar los intereses y las necesidades no sólo de las generaciones presentes sino también de las generaciones futuras.

En consecuencia, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como su nombre lo indica, tiene como principio rector el desarrollo sustentable del sector rural, el cual se conceptualiza como el mejoramiento integral en relación con el bienestar social de la población. En este sentido, el desarrollo sostenible implica la valoración de

[3] Ver la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

los espacios naturales y la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas sin comprometer a las próximas generaciones.

> Desarrollo Rural Sustentable es el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3).

Asimismo, el artículo 164 de la LDRS, reconoce a la sustentabilidad como criterio rector en el fomento a las actividades productivas, cuyo propósito es lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

> Quienes hagan uso productivo de las tierras deberán seleccionar técnicas y cultivos que garanticen la conservación o incremento de la productividad, de acuerdo con la aptitud de las tierras y las condiciones socioeconómicas de los productores. En el caso del uso de tierras de pastoreo, se deberán observar las recomendaciones oficiales sobre carga animal o, en su caso, justificar una dotación mayor de ganado (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 164).

Finalmente, en el Artículo 4 de la LDRS se establece que para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector, y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, con el fin de elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 4).

1.3. La Nueva Ruralidad Para la Construcción de los "Campesinos Urbanos"

Cuando se habla de campesinos nos limitamos a pensar en el campo mexicano como aquellas zonas rurales o espacios que están fuera de las ciudades. También asociamos el término "campesinos" con actividades relacionadas a la agricultura, con gente que sólo se encuentra en los estados de la República Mexicana, en zonas de alta marginación, en lugares alejados de toda tecnología y desarrollo.

Sin embargo, hay también ***campesinos urbanos***, gente que se dedica a actividades agropecuarias, ganaderas, frutícolas, etc., en centros urbanos, como es el caso del Distrito Federal, una de las grandes ciudades no sólo del país sino a nivel mundial, en donde se realizan actividades agrícolas. Es por ello que en este apartado se aborda el concepto de nueva ruralidad, para comprender la relación ***del campo en la ciudad***.

En este sentido, las transformaciones en la perspectiva de lo rural no sólo se refieren a un cambio en el "modelo" económico sino que expresan los fenómenos a los que asistimos en las dos últimas décadas del siglo pasado, a la convergencia de diversas crisis que responden a diferentes ritmos y causas como lo es la crisis ambiental y, en una perspectiva más general, la llamada crisis civilizatoria ponen en entredicho no solamente la economía política imperante sino el principio de racionalidad y la idea de progreso dominantes. Lo rural aparece revalorizado ante la destrucción de los ecosistemas, la economía campesina representa un principio de modernidad alternativa, una suerte de ecologismo popular (Martínez Alier, 1992). De tal forma que la complejización de las sociedades contemporáneas, pone en entredicho las dicotomías que alimentaron los estudios de la "ruralidad"; la clara división entre lo urbano y lo rural, entre la industria y la agricultura, y las que enfrentaban lo moderno a lo tradicional empezaron desdibujándose hasta plantearse un nuevo paradigma, esto es, nuevas preguntas básicas, para definir una "nueva ruralidad".

En relación con el sentido actual que se le brinda a los recursos naturales tanto desde las sociedades mismas como desde el capital, así como el valor colectivo o privado que se le quiere dar al conocimiento tradicional, la cuestión espacial adquiere un carácter de referente central. Construye aspectos en donde los caminos conceptuales sobre la nueva ruralidad transitan de la tierra a los territorios, del espacio y la región a los paisajes (CEDRSSA, 2006a:18-19).

La noción de nueva ruralidad permite escapar de una visión sectorial que durante muchos años encuadró de manera exclusiva a los actores rurales en el sector primario de la economía (referido éste a la producción de alimentos y de materias primas), olvidando que las actividades de las poblaciones rurales rebasan las fronteras de la producción agrícola.

"La nueva ruralidad, en su versión más difundida, expresa los cambios en la relación entre la sociedad rural, el Estado y los mecanismos de regulación internacionales, así como una serie de transformaciones estructurales, económicas y de reacomodos geopolíticos que tienen lugar en diferentes niveles (global, nacional, regional y local), pero que en cada país asumen sus propias características" (CEDRSSA, 2006a). En este sentido, la nueva ruralidad representa un enfoque que permite distinguir los efectos diferenciadores de los procesos de globalización.

Por tanto, las posibilidades y alcances de un desarrollo rural compatible, acorde con las necesidades de nuestro tiempo, que reconozca la igualdad frente a la equidad, junto con el reconocimiento a la diversidad, debe, sin duda, dirigirse hacia un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales (Ceña, citado por Pérez, 2001:17); por lo que se vuelve indispensable revalorar lo rural desde las múltiples facetas y alternativas que aportan los actores del medio rural. "No puede seguirse sosteniendo entonces que lo rural y lo agrícola son una carga para el desarrollo económico. Más bien, es necesaria su

consideración como factor dinámico del crecimiento global" (Ceña, citado por Pérez, 2001:25).

Por otro lado está también el debate urbanista, expreso en las discusiones respecto de los efectos de las transformaciones territoriales metropolitanas sobre las formas en que la ciudad se está relacionando con el campo, como son las nuevas formas de residencia, zonas turísticas, imaginarios urbanos sobre la recuperación rural, y el regreso ineludible de las actividades agrícolas en las zonas urbanas.

En este sentido, el urbanismo, contempla la estrategia de enfrentar los problemas medioambientales y de salud de la ciudad y sus habitantes, como una necesidad inevitable en el proceso de planeación urbana.

"Particularmente en el debate en torno a la megalópolis[4] algunas perspectivas destacan el vínculo ecológico-ambiental entre el campo y la ciudad. La categoría periferia regional, por ejemplo, constituye un intento por reconocer un territorio de encuentros urbano-rurales, con una zona suburbana periférica (que rodea la ciudad) y que lo diferencia de la zona periurbana, que sería la interfase entre el sistema urbano y el entorno natural, caracterizado por ser un área de reserva urbana y cinturón verde, estructurada desde, por y para la ciudad.

Por su parte, desde la perspectiva de la sociología rural en el debate sobre la agricultura urbana, la sustentabilidad aparece, de una u otra manera, como justificación de la trascendencia de la agricultura urbana, independientemente de las divergencias existentes en torno a la caracterización de la misma. Quienes piensan que la agricultura urbana es sobre todo una estrategia de supervivencia alimentaria para algunos grupos, destacan la importancia de la sustentabilidad ambiental para las diferentes regiones del país; quienes la conciben como una

[4] El término megalópolis se aplica al conjunto de áreas metropolitanas, cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto del área de influencia de una con las otras. En definitiva, las megalópolis suelen estar formadas por conurbaciones de grandes ciudades.

opción de desarrollo de alcance regional en tanto alternativa productiva orientada a la satisfacción de las necesidades agroalimentarias, consideran que puede ser una respuesta significativa a la sustentabilidad del crecimiento económico. En ambas posturas la sustentabilidad actúa como justificación, ecológica-ambiental, o económica-productiva" (CEDRSSA, 2006a:52).

Ramírez (2003) identifica tres posturas actuales sobre la forma de mirar la relación campo-ciudad:

- La tradicional, que estudia el vínculo y las consecuencias aparenciales del proceso en donde los territorios se enlazan o unen, a partir de la forma en que se tocan, o partiendo de la sola reubicación de la población. Pese a ello, cada territorio conserva sus particularidades y aspectos concretos.
- La articulación o yuxtaposición de territorios, en donde se conforman fronteras, transiciones de vínculos y relaciones. En este caso, sus características se desdibujan día a día y su especificidad se pierde en la medida que evoluciona la modernidad y la ciudad sobre el campo (León y Guzmán, 2000; Pérez Cortés, 2000 citados en Ramírez, 2003).
- La subordinación del campo a la ciudad, en donde ésta última establece las normas y los principios que rigen la lógica de reproducción de los espacios rurales y que se maneja desde la novedad y los procesos contemporáneos (Hiernaux, 2000 citado en Ramírez, 2003). Es también la que se adscribe a una postura teórica específica y supone que es resultado del proceso capitalista de producción que, si bien es nuevo porque adopta nuevas formas, es viejo, pues se articula y mezcla con rasgos anteriores (Ramírez, 2003:62-63).

Sin embargo, hay que señalar que además de que la modernidad ejerce una influencia en el campo cambiando su especificidad, el campo o las zonas rurales en el campo se posicionan con más fuerza de sus métodos de labranza.

Luis Llambí, a pesar de reconocer que lo rural y lo urbano no son realidades que se encuentren claramente separadas sino que, por el contrario, están estrechamente mezcladas en un continuo rural-urbano, afirma que, teóricamente, el concepto de ruralidad es de tipo dicotómico, ya que la ruralidad no se puede definir sin la urbanidad, lo que implica que no sólo hay una nueva ruralidad sino también una nueva urbanidad (Llambí, 2001:42). La cuestión, afirma, es establecer el concepto de ruralidad como un término dicotómico que va evolucionando con el tiempo y establecer, a partir de él, criterios y parámetros para mediciones estadísticas o contables (Llambí, 2001:43). De esta manera, el concepto y el límite donde se establece el corte entre lo rural y lo urbano tienen que ir cambiando conforme cambia la realidad social (CEDRSSA, 2006a:65).

Empero, las definiciones oficiales de lo urbano-rural siguen sobre la base del criterio de la densidad poblacional y determinan el diseño de la mayor parte de las políticas públicas de desarrollo rural. Estas definiciones se enfrentan al problema de que lo demográfico es una realidad que cambia con el tiempo, lo que las obliga a cambiar al ritmo de la variable que toma como criterio. Las definiciones fundadas en el criterio económico, por su parte, al definir la ruralidad conforme a un determinado tipo de ocupación —la agrícola—, reducen demasiado el problema del desarrollo rural, aunque la agricultura continúe siendo la ocupación principal (Llambí, 2001:42).

Un aporte fundamental de la nueva ruralidad ha sido el de la ampliación del concepto de población rural. Tradicionalmente sólo se reconocía, de manera explícita, como pobladores rurales a los campesinos. Hoy en día, se reconocen también como pobladores rurales a los artesanos, mineros, pescadores, empresarios agrícolas, trabajadores del sector servicio, y los llamados por algunos

autores como neorrurales, aunque no estén dedicados a la producción agrícola (CEDRSSA, 2006a:98 y 101).

La visión de la nueva ruralidad demanda la adquisición de capacidades de todos los pobladores rurales, para que puedan tener una participación activa en la formulación de las propuestas de desarrollo, así como en su ejecución, seguimiento y evaluación, los programas se diseñarán con un enfoque ascendente, es decir, de abajo hacia arriba, en donde la política implementada sea el resultado de las capacidades, recursos, aspiraciones y planes y no el resultado de una imposición desde la Administración (Rosell, 2002). Esto fortalecería el capital social y lograría al mismo tiempo una mayor inclusión social (CEDRSSA, 2006a:119).

La visión de la nueva ruralidad no sólo pone el énfasis en la actividad productiva sino que reconoce la trascendental importancia del manejo, uso y conservación de los recursos naturales, así como el reconocimiento de los servicios ambientales como una forma de dinamizar la economía de las áreas rurales y construir un proyecto de desarrollo más sostenible. Dentro de las nuevas funciones asignadas a los espacios rurales está precisamente la conservación y manejo de los recursos naturales como parte de las actividades económicas que pueden ser desarrolladas por la población.

La agricultura urbana es la práctica agrícola y pecuaria en las ciudades, que por iniciativa de los productoras/es afincados en las ciudades y sus alrededores; utilizan los mismos recursos locales, como mano de obra, espacios, agua y deshechos sólidos orgánicos y químicos, así como servicios, con el fin de generar productos de autoconsumo y también destinados a la producción de alimentos para el autoconsumo y venta en el mercado.

Aunque la agricultura urbana en la ciudad de México comparte características con otros países subdesarrollados, ésta es un caso excepcional ya que no es de emergencia. También debemos analizar que siempre ha existido una contradicción

entre lo rural y lo urbano, entre la ciudad y el campo; falsamente se entiende por rural: el atraso, la postergación y pobreza, y por urbano: todo lo contrario, representa la modernidad, la alta tecnología y el acceso a la información y la actualidad; tal vez estas diferencias no han permitido desarrollar el concepto de agricultura urbana, para que se internalice en el sector agrícola en beneficio de las zonas urbanas y peri - urbanas.

El vínculo entre agricultura urbana y ciudad está definido por la circulación de insumos y productos que caracterizan esta actividad, siendo las más destacables: la producción a pequeña escala; espacios reducidos, vacíos, abandonados; uso intensivo del suelo; uso de aguas recicladas y ahorro de agua; utilización de abonos orgánicos e inorgánicos, entre otras.

Finalmente, el concepto de agricultura urbana está vinculado estrechamente al de Seguridad Alimentaria: "Seguridad alimentaria significa que la comida esté disponible en cualquier momento, que todas las personas tengan medios de acceso a ésta, que sea nutricionalmente adecuada en términos de calidad, cantidad y variedad y que sea aceptada en su contexto cultural. Sólo cuando esas condiciones tienen lugar, una población puede considerarse segura alimentariamente" (Torres, 2000).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Se asume que las Políticas Públicas son cursos de acción u omisión, que tienden a la solución de problemas públicos, son además acciones gubernamentales y políticas que tienden a la conformación de redes de intereses, mediante arenas de poder. Toman en consideración, la racionalidad, la legalidad y la eficiencia. Pero también contemplan la legitimidad mediante la aceptación de éstas por la ciudadanía, incrementando con ello, la mayoría de las veces, la estancia en el poder por parte de los tomadores de decisiones, ya que representan intereses políticos, por lo que se conforman coaliciones y alianzas entre los distintos tomadores de decisiones.

Cuando se habla de desarrollo rural sustentable y de nueva ruralidad como el elemento clave en la conformación de los campesinos urbanos, es con el propósito de poder ver la importancia que tienen los espacios rurales (básicamente los espacios con los que cuenta la Ciudad de México), y las actividades agrícolas en el DF, y con ello entender la importancia que tiene la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del DF en la reconfirmación de espacios urbano-rurales.

En este sentido, el reconocimiento de las actividades agrícolas, ganaderas, frutícolas, etc., vislumbra la importancia que tiene el DF en la clasificación de la nueva ruralidad y en la concepción para hablar de campesinos urbanos, en el sentido de que al poseer el DF zonas de conservación ecológicas, zonas de producción agrícola como el maíz, el amaranto, y el nopal como principal producto a nivel nacional (entre otros), y de una extensa variedad de flores, de producción de miel, y contar con producción ganadera, ovina y porcina. Así que encontramos intimamente ligado lo rural dentro de lo urbano.

Con ello quiero decir que la nueva ruralidad no sólo contempla la relación campo – ciudad; la influencia que ha tenido la ciudad en el campo, la tecnificación o desarrollo de zonas rurales, o de la urbanización del campo, incrementando los medios masivos de comunicación (radio, televisión, teléfono o radio de onda corta). Descubre también la relación ciudad - campo, en el sentido estricto de crear una ruralización dentro de las ciudades o para las ciudades, como un elemento básico para la protección del medio ambiente, la generación de aire y agua, por medio de la protección de sus zonas naturales. Y, por último, la generación de actividades agrícolas y ganaderas, y no agrícolas que generen la subsistencia de la misma ciudad en términos alimentarios e incrementen su potencial económico.

En el siguiente capítulo, se aborda la importancia que tiene la ley de Desarrollo Rural Sustentable Federal como una ley de nueva generación; en donde se toma en cuenta la participación ciudadana (en este caso la campesina) de todos los

rincones del país, y que básicamente se crea a través de sus demandas y sus propuestas. Pero además el desarrollo que impulse deberá ser mediante un esquema donde la agricultura debe capitular el equilibrio ambiental y una perspectiva de ingresos real para los productores.

Desde esta visión, una ley es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables. Así, en la medida en que un estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, la posibilidad de alcanzar los objetivos será mayor.

CAPÍTULO II
EL MARCO LEGAL DEL CAMPO MEXICANO

> En los pueblos libres el derecho ha de ser claro. En los pueblos dueños de sí mismos, el derecho ha de ser popular.
>
> José Martí

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado de que en la actualidad integra un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural.

La primera de ellas se dio en 1973, cuando la Secretaría de la Presidencia puso en marcha el primer programa nacional, denominado Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), el cual buscaba integrar todos los programas destinados al medio rural ejecutados por los tres niveles de gobiernos y, aplicar mayores sumas del gasto público al desarrollo de las comunidades rurales con un enfoque global, junto con los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), este programa se convirtió en uno de los principales instrumentos de transferencia de recursos a los gobiernos de las entidades federativas.

Más adelante, en 1980, el Pider se rediseñó como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, con ello superó su enfoque de simple programa de inversiones y, al siguiente año se le incluyó en el esquema de los CUC con la finalidad de incrementar la participación de los gobiernos de los estados en su operación, habiéndose iniciado el proceso de descentralización para transferirlo con todo y recursos a los gobiernos locales.

En ese mismo año la crisis de granos básicos hizo que el gobierno federal diseñara el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), por lo que el Pider perdió continuidad. Sin embargo, la importancia del Pider fue su enorme influencia para

la transferencia de recursos a los gobiernos locales y con ello promover el desarrollo de las regiones específicas.

Aunque la tendencia decreciente de la producción agropecuaria y forestal comenzó a manifestarse desde 1966, fue hasta 1980 cuando la balanza agropecuaria mostró alarmantes saldos negativos. Ante ello el gobierno mexicano reaccionó impulsando una política teóricamente integral que consideraba la totalidad de las fases de la cadena productiva, desde la producción hasta el consumo, conocida como Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (Pérez, 2006:42).

> El SAM tuvo como objetivos generales el aumento de la producción de granos básicos a fin de alcanzar la autosuficiencia en este renglón, el desarrollo de las zonas temporaleras, el cambio tecnológico, la distribución del ingreso a través del consumo subsidiado a las mayorías, el reforzamiento de la alianza del Estado y los campesinos en el proceso productivo, y el impulso a la organización económica de los productores, entre otras.
>
> La implementación del SAM, incluyó la expedición de un ordenamiento legal que viabilizara la aplicación de sus estrategias, sobre todo el incremento de la producción y de la productividad, para lo cual a principios de 1981 fue promulgada la Ley de Fomento Agropecuario, regulación jurídica que dio luz al primer sistema de planeación del desarrollo rural en nuestro país (Pérez, 2006:42).

La Ley de Fomento Agropecuario (LFA) se expidió con la finalidad concreta de desarrollar un proceso que permitiera reordenar la estructura agraria y ampliar la frontera agrícola para recuperar los indicadores económicos que se venían desplomando desde mediados de los sesenta, apuntalando de esta manera las estrategias alimentarias implementadas por el SAM.

Sin embargo a la LFA se le derogaron o reformaron algunos artículos, el primer cambio ocurrió en 1988 al emitirse la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, para adecuarse al sistema de planeación nacional. La segunda, en 1992, al reformarse el Artículo 27 constitucional y expedirse la Ley Agraria; y la tercera y última, en diciembre de 2001, al ser publicada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

"Para la atención de la problemática del campo y en congruencia con la fracción XX del artículo 27 constitucional, el gobierno de Miguel de la Madrid implementó el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), instrumento mediante el cual la concepción del desarrollo registra un notable giro, ya que si bien en lo económico mantiene el acento sobre las actividades agropecuarias y forestales, en lo general supera el ámbito de lo estrictamente productivo para incorporar aspectos de carácter social que tienen que ver con el bienestar y el nivel de vida de las familias campesinas (vivienda, alimentación, salud).

Al mismo tiempo la crisis de producción de granos básicos registrada en nuestro país en la primera parte de la década de los ochenta llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a implementar el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), a través del cual se pretendió apoyar las estrategias del Pronadri y se retomaron algunos objetivos propuestos anteriormente por el SAM, como la búsqueda de la soberanía alimentaria, la elevación de los niveles nutricionales y el mejoramiento de la calidad de los alimentos" (Pérez, 2006:53).

En el siguiente sexenio no sólo se dio continuidad sino que se acentuaron las políticas y estrategias de corte neoliberal aplicadas desde la gestión anterior, profundizando la reforma del Estado. Además se intensificó el proceso de desincorporación de empresas públicas y el adelgazamiento de la estructura orgánica de las dependencias centrales y paraestatales.

"El 31 de mayo de 1989 fue publicado el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (Pronamoca), al cual se le asignaron los siguientes objetivos generales:

1) Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.
2) Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
3) Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial.

4) Alentar el potencial exportador y lograr una mejor asignación de recursos.
5) Impulsar la inversión nacional y extranjera.
6) Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural" (Pérez, 2006:57).

Lo que buscaba este programa era la modernización del campo, sustentada en diversos instrumentos de apoyo y estímulo al desarrollo agropecuario (financiamiento, seguro, recursos, hidráulicos, infraestructura, insumos, comercio exterior, precios, industria rural, asistencia técnica y capacitación, certidumbre en la tenencia de la tierra), en el marco de una política de desincorporación de empresas públicas y transferencia de funciones y recursos. Hacía un llamado a la participación social y la responsabilidad compartida.

Posteriormente, el 6 de enero de 1992, fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas al Artículo 27 de la Constitución Política, mediante las cuales fue suspendido el reparto agrario y modificado el sistema de propiedad en nuestro país, hecho que significó la transformación de las relaciones jurídicas y económicas vinculadas con la tierra y la detonación de nuevos procesos estructurales de carácter agrario, comenzando con la incorporación de más de la mitad del territorio nacional al mercado de tierras.

Y, en 1995, fue puesto en marcha el programa denominado Alianza para el Campo, mismo que surgió con el propósito de atacar el problema de los agricultores pobres (la mayoría), aplicándose principalmente a combatir la baja rentabilidad de las actividades productivas agropecuarias, a recuperar los niveles de productividad, a hacer que creciera la producción más rápido que la población, a corregir el déficit en la balanza agropecuaria y a proporcionar alimentos a precios competitivos.

Aún cuando las reformas constitucionales aludidas modificaron programáticamente el sistema de planeación establecido por la LFA, éste se

mantuvo vigente hasta 1988, fecha en que, a raíz de la publicación de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (LDDR), fue finalmente modificado para adecuarlo programática y procedimentalmente a las disposiciones de la Ley de Planeación y su marco constitucional, así como a la fracción XX del artículo 27 de la propia Ley Suprema (Pérez, 2006:113).

Con esto se buscaba articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural; la realización de los programas operativos de la Secretaría y la coordinación para que participaran en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y en los programas sectoriales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que de él derivaran; así como los gobiernos estatales y municipales, y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado; y hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuacultura y, en general, el desarrollo integral de los habitantes del campo (Pérez, 2006:116).

El 23 de febrero de 1992 se publicó la Ley Agraria en el *Diario Oficial de la Federación*, expedida a consecuencia de las reformas al Artículo 27 constitucional. Sin embargo, a partir de 1992, el sistema de planeación del desarrollo rural careció de directrices y líneas estratégicas jurídicamente establecidas. Si bien el proceso, la metodología y los instrumentos eran regulados por la LDDR, el sistema no tenía rumbos definidos y legalmente consagrados, por lo que dejaba facultativamente en manos del Ejecutivo Federal gran parte de las determinaciones estratégicas.

El sistema de planeación para el desarrollo del campo operado desde 1988 con la LDDR estuvo vigente hasta el 7 de diciembre de 2001, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la LDRS nace con la finalidad de contar con un ordenamiento que permitiese planificar y organizar la producción agropecuaria, regular la comercialización y la distribución de alimentos básicos y generar empleo y bienestar a la población

campesina (en los términos de la fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política), a la luz de una visión que "garantizara la participación de los productores en la planeación democrática de la producción agropecuaria, que diera certidumbre a los agricultores en la comercialización de sus productos en condiciones rentables y que implantara las políticas agropecuarias orientadas hacia un desarrollo rural integral y sustentable (Pérez, 2006:127).

2.1. UNA LEY DE NUEVA GENERACIÓN

Como se observa en el apartado anterior, la legislación regula los derechos de los campesinos y formula las actividades que se realizan en el campo mexicano, repercutiendo en la productividad, rentabilidad, ingresos, generación de empleo, bienestar y en el manejo sustentable de los recursos y en la calidad de vida de la población campesina.

"Desde finales de la década de 1970 a 1980, los movimientos sociales que se fueron integrando como organizaciones productivas, comenzaron a pugnar por contar con un marco legal que considerara la compleja realidad de la vida rural y sus múltiples funciones para la vida nacional. En el paradigma en boga, del *Desarrollo Rural Integral*, en el tiempo del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), surgió la Ley de Fomento Agropecuario que aún con objetivos productivos muy acotados, fue un primer intento para avanzar en el terreno legislativo. De ese tiempo es también la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, que buscaba la integración de la gestión pública.

Con el inicio de la apertura política a la participación de diversas corrientes en el Congreso de la Unión, se llevaron a cabo debates acerca de un proyecto de Ley de Desarrollo Rural, que ya visualizaba la ampliación del concepto del desarrollo a otros temas diferentes a la producción primaria y sus encadenamientos inmediatos. Sin embargo, no se llegó a presentar la iniciativa correspondiente.

Fue hasta la LVII Legislatura, cuando se logró la integración de un proyecto legislativo formal. En las elecciones federales de 1997 resultaron electos numerosos diputados provenientes de organizaciones campesinas que se integraron a las fracciones parlamentarias de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. La presidencia de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados recayó en Enrique Bautista, diputado por el PRD.

Durante un largo periodo se llevaron a cabo diversos foros de consulta en las regiones del país, así como en la ciudad de México. El resultado del trabajo de redacción posterior fue un proyecto de ley con un sesgo agropecuario y figuras cuestionadas, como los Contratos Ley, o la recreación de la Conasupo, en proceso de desmantelamiento. El proyecto sufrió fuerte oposición y fue aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados en el último periodo de sesiones, por medio de un difícil acuerdo entre el PAN y el PRD, y con la oposición del PRI, que ya había perdido el control de la mayoría absoluta.

> El Pleno de la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, aprobó por unanimidad, el 19 de mayo de 1998, la realización de una Consulta Nacional para la Formulación de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural.
>
> ¿Por qué y para qué una Ley de Desarrollo Rural?, ¿Con una nueva ley se combatirá el rezago en el agro?, ¿A quién beneficiará dicha ley?
>
> El planteamiento de una nueva legislación obedece a la necesidad de que las políticas gubernamentales de apoyo y fomento a la actividad agropecuaria se instrumenten de acuerdo a las nuevas realidades económicas y sociales de la sociedad rural mexicana.
>
> Para ello, se estableció un mecanismo de consulta que permitiera alimentar las propuestas legislativas con los aspectos más sentidos de la población rural; buscando también cumplir el desempeño verdadero del legislador, recogiendo la opinión de los productores y de la sociedad en general, para identificar sus principales demandas y aspiraciones e integrarlas a los proyectos que se presentaran, para modificar sustancialmente el andamiaje jurídico que regula la economía y la vida campesina, como una condición necesaria para la reactivación económica y productiva del campo. Con la finalidad de realizar este propósito, la Comisión de Agricultura tuvo a bien convocar a los actores sociales del medio rural a expresar sus opiniones y propuestas, por medio de una amplia consulta que consistió en la realización de siete foros regionales,

con el fin de sustentar la formulación de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural.

Estos foros se realizaron durante el periodo de julio a septiembre de 1998, teniendo una amplia y variada participación de productores, organizaciones, investigadores, profesionistas y legisladores de los congresos locales. En todos los foros se organizaron siete mesas de trabajo con los temas siguientes:

I. Análisis de precios y subsidios a los granos básicos.
II. Financiamiento al sector agropecuario.
III. Mercado interno, mercado externo y tratados internacionales.
IV. Planeación, programación, presupuesto y cuenta pública.
V. Organización de productores y capacitación.
VI. Normatividad fitosanitaria y técnicas de producción.
VII. Políticas de investigación y transferencia de tecnología.[5]

La revisión de la Minuta con proyecto de Ley por parte del Senado, tuvo lugar en el primer periodo de sesiones de la LVIII Legislatura. Pero las condiciones políticas habían variado sustancialmente: el PAN, que aprobó la Ley de Desarrollo Rural como oposición, ahora se encontraba en el gobierno y sería el responsable de aplicar las debatidas medidas de un proyecto de ley que, en las contiendas dentro de la Cámara Baja, había sufrido incontables modificaciones y, según se presumía, costaría al erario cantidades impagables que pondrían en riesgo las metas macroeconómicas y los compromisos internacionales en materia financiera.

Analizando los aspectos del desarrollo agropecuario y forestal, la comercialización, la situación financiera del sector, la investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, organización y, el grave problema de la desocupación de los productores; en la formulación de la Iniciativa de Ley se han considerado los siguientes aspectos:

· Integrar toda la legislación del Sector Agropecuario dispersa y la Iniciativa que resulte se dé a conocer a los productores en foros estatales y regionales a fin de conciliarse con las legislaciones locales.
· Asegurar la continuidad de los programas y su transcendencia sexenal, mediante el diseño de políticas de mediano y largo plazo. Es recomendable adecuar a esos términos las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y la de planeación.
· Responsabilizar lo concerniente al desarrollo rural en una sola dependencia del Ejecutivo Federal, para que las inversiones y el financiamiento sean más efectivos en la creación de polos de desarrollo, en la solución del problema del desempleo y, en el desarrollo regional.
· Precisar claramente los subsidios directos e indirectos para apoyar la producción de granos y oleaginosas; principalmente en las áreas de

[5] Ver Cámara de Diputados, Informe elaborado por el Dip Jorge Galo Medina Torres.

temporal, por ser este irregular, ciclico y errático. Así también, esclarecer aquéllos que se orienten al apoyo de cuotas por electricidad, agua potable, combustibles y algunos insumos que tienen gran influencia en la producción y; definir la fórmula para calcular los montos que anualmente se autoricen en el Presupuesto de la Federación para apoyar programas de emergencia o bien precios a los productos agropecuarios.

· Crear un nuevo marco jurídico para conformar un Sistema Financiero Rural que movilice la productividad y el ahorro de los productores; que permita que los campesinos organizados participen como accionistas del sistema y se abra a la recepción de recursos que se canalicen al campo por otros sectores públicos o privados.

· Promover la participación de la iniciativa privada y de otros organismos nacionales e internacionales, en la investigación agropecuaria con el fin de obtener mayores recursos, así como para que el modelo de organización administrativa que se utiliza en la Alianza para el Campo, en esta materia, quede incorporado en la ley.

· Otorgar la más alta prioridad en la asignación de inversiones y en la continuidad a los Programas de Capitalización del Campo; asimismo, a los generadores de mano de obra a fin de darle dinamismo a la oferta y la demanda del trabajo rural.

· Definir la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales de trabajar coordinadamente en programas que estrechen más la relación entre las zonas de absorción de trabajo con las zonas de expulsión de jornaleros agrícolas, así como su ampliación a la seguridad social de los jornaleros.

· Modernizar la legislación fiscal de tal manera que sea un verdadero motor del desarrollo rural, del uso de tecnologías de punta y que otorgue ventajas en las transacciones comerciales de los productos agropecuarios y forestales, estableciendo los incentivos o extensiones para aquellas actividades que generen divisas y ocupación.[6]

Aunque la mayoría de los senadores opinaron que la propuesta de ley mostraba múltiples deficiencias se logró un acuerdo entre el PRD y el PRI, ahora en la oposición, y algunos senadores del PAN, para reformar inmediatamente la ley que se aprobara y, de esa manera, contar con un marco para la discusión del presupuesto de egresos del año 2001, que se debatía simultáneamente.

La Ley de Desarrollo Rural fue aprobada en diciembre de 2000 y enviada al Ejecutivo para su promulgación, ocho días antes de concluido el periodo de sesiones del Congreso de la Unión pero el Presidente, la vocera oficial y el secretario del ramo objetaron la ley entregada por el Congreso, con calificativos de tono subido y la Cámara de Diputados recibió el primer día de sesiones un

[6] Contenido de la Minuta presentada, a la Cámara de Diputados, para la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural.

comunicado confuso conocido como "veto",[7] en donde se planteaba el desacuerdo con "más del 90% del articulado", por lo que la rechazaba de plano, a la vez que agregaba un documento comparativo con las propuestas y observaciones específicas que harían viable el mismo proyecto.

El resultado fue un periodo turbulento de enfrentamientos entre el Presidente y el secretario Javier Usabiaga, con la Cámara de Diputados. El proyecto tenía deficiencias reconocidas por todos los actores y el "veto" lo colocaba en un callejón sin salida, ya que se requeriría una imposible mayoría calificada para contraponer la opinión presidencial. Muchos observadores lo dieron por muerto, ante las declaraciones sobre las perspectivas del nuevo gobierno respecto del campo, donde las organizaciones campesinas no tenían lugar y sólo debía apoyarse a aquellos productores estrictamente competitivos en el contexto del mercado globalizado, pero el gobierno apenas iba comenzando a conocer su negocio.

Apenas un mes después, todas las fracciones parlamentarias, a excepción del PAN, promovieron una nueva iniciativa, con nombre distinto, para iniciar un nuevo proceso parlamentario: la Ley de Desarrollo Rural "Sustentable". Dicho documento estaba basado en el proyecto que la Confederación Nacional Campesina propusiera al debate durante las discusiones en la legislatura anterior.

Mientras tanto, la presión social iba subiendo de tono: movilizaciones campesinas en cascada invadieron la Ciudad de México. Cafetaleros, ganaderos, piñeros, maiceros, cañeros, ocuparon frecuentemente los titulares en los medios de difusión. Los funcionarios del gobierno comenzaron a reconocer límites a lo que consideraban en sus declaraciones un mandato en blanco dado por las urnas en julio de 2000.

[7] La palabra **veto** procede del latín y significa literalmente *[yo] prohíbo*. Se utiliza para denotar que una determinada parte tiene el derecho a parar unilateralmente una determinada pieza de legislación. Un veto, por tanto, proporciona poder ilimitado para parar cambios, pero no para adoptarlos.

Con mucho mayor disposición al diálogo, las autoridades federales interactuaron largamente; de hecho, varias sesiones de negociación se celebraron fuera de las instalaciones gubernamentales, inhabilitadas por la movilización social y, sin que las discusiones del nuevo proyecto fueran notorias, los actores fueron acercándose a discutir sus propuestas y se logró, finalmente, un documento siempre imperfecto, pero aceptable por todas las partes.

> La propuesta de ley de desarrollo rural sustentable será aprobada la primera semana de septiembre, durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, garantizó el secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Javier Usabiaga.
>
> Se refirió al proceso de normas para productos agrícolas primarios con el fin de facilitar y dar certidumbre a las transacciones entre el productor primario y el consumidor, y habló de la iniciativa de ley de etiquetado que orientaria al consumidor y protegería al productor primario para que aprenda a vender y al consumidor a comprar, pero que reditúe en un mercado que aprenda a pagar lo que consume y sepa lo que está consumiendo.
>
> "Hoy hemos recibido una propuesta de una nueva ley de desarrollo rural sustentable que ya se está analizando y que pasará seguramente, sin temor a equivocarme, en la primera semana de septiembre, en las cámaras de Diputados y Senadores". Y explicó que el veto presidencial a la propuesta del Legislativo no marcaba claramente la obligación del Estado ni de los particulares como lo señala la fracción 20 del artículo 27 constitucional (Aguirre y Hernández, 2001).

Es importante destacar, para comprender mejor el proceso y valorar los avances y perspectivas de la LDRS en su aplicación y en la construcción de una nueva institucionalidad, que si bien el debate no estuvo ausente, fue más bien reducido, posiblemente por el efecto del llamado *veto*:

a) el Ejecutivo confió prácticamente toda la negociación al subsecretario de Desarrollo Rural, mostrando con eso una confusión conceptual que iguala ese conjunto semántico con la atención a los campesinos pobres que, desde 1988, fueron catalogados como innecesarios (se podría hablar de que se consideraron *excedentarios*, no en producción, sino simplemente sobrantes) y otros, "con potencial", que fueron el objeto de la Alianza que unos años más tarde anunciara e

instrumentara el secretario Francisco Labastida, ya en los preámbulos de la derrota política priísta. Con ello, toda la parte política "empresarial" no se consideró aludida, incluida en ella los funcionarios y, prácticamente, el Consejo Nacional Agropecuario, que sólo acudió hacia el final de las negociaciones.

b) las organizaciones campesinas se encontraban en plena movilización por cuestiones estrictamente inmediatas y desarticuladas, con fuertes fricciones entre ellas y muy pocos nexos de comunicación, en un contexto que se puede definir como patrimonialista, por lo que sólo atendieron de manera atenta, pero sin propuestas, algunas convocatorias de la cámara de diputados; por lo general, los dirigentes desconfiaban del éxito.

c) consecuentemente, los académicos, que generalmente aportan lo que se podría llamar el "eco" o resonancia, también estaban aún en la fase de digestión del proceso legislativo recién concluido.

El resultado de lo anterior es ambivalente: por un lado, hizo posible una redacción mucho más libre de presiones y concesiones que, generalmente, demeritan los textos legislativos e introducen incongruencias en aras de lograr la aprobación de los principales aspectos de las leyes; por el otro, la ley nace con un déficit de involucramiento y apropiación por parte de los actores gubernamentales y sociales que deben aplicarla" (Chapela, 2007).

> Con la necesidad de contar con un instrumento jurídico que dé seguridad y protección al campo mexicano Se realizó una amplia distribución del proyecto de Ley, con énfasis en la H. Cámara de Senadores, las legislaturas de las entidades de la Federación y los organismos representativos de los productores rurales de los sectores social y privado.
>
> Se llevaron a cabo dos foros preliminares de consulta: *el Taller sobre Desarrollo Rural: contenidos y perspectivas*, así como el *Foro Nacional México hacia el Siglo XXI*, en los cuales se vertieron valiosos conceptos sobre la materia.
>
> Se estableció un mecanismo de consulta permanente para recibir propuestas y comentarios a través de los diferentes medios electrónicos y escritos.

> Se llevaron a cabo cinco sesiones de trabajo con el Ejecutivo Federal, coordinadas por la Secretaría de Gobernación, con la participación de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria.
>
> Se realizaron dos sesiones de audiencias públicas: una, con organizaciones del sector social, y otra con organismos representativos del sector privado, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es el resultado de un proceso político que pasó por el veto presidencial a la ley aprobada por el Congreso de la Unión en la misma materia en el año 2000 y que convocó a las fuerzas políticas y organizaciones sociales para lograr un consenso que se vio reflejado en el texto aprobado el 07 de diciembre de 2001 (Chapela, 2007:40).

La LDRS conforma una guía para el desarrollo rural en el largo plazo y establece un quiebre en la forma tradicional de política pública cambiando de fondo conceptos de enorme fuerza. El primero de ellos es el concepto mismo de desarrollo rural sustentable que es entendido en la LDRS como una estrategia integral para los territorios rurales de México y no solamente una estrategia para atender a los pequeños productores y poblaciones marginadas como ha sido la tradición del desarrollo rural en México y en América Latina. Este concepto de integralidad hace de este instrumento una expresión de lo que se ha dado en llamar una nueva generación de políticas para los territorios rurales (Chapela, 2007:41).

2.2. UN FUTURO PROMETEDOR

La problemática que caracteriza al campo mexicano, tanto por la complejidad de su normatividad, como por las carencias que se presentan en el medio rural, provocó la movilización de organizaciones campesinas en todo el país, con la consigna de mejorar sus condiciones de vida, a través de mejorar su condiciones productivas, su calidad de vida, mediante el mejoramiento de su vivienda,

educación, salud, generación de empleo, mejores formas de comercialización de sus productos, y más inversión al campo.

En este sentido, la LDRS estableció un nuevo diseño para generar el Programa Especial Concurrente (PEC), como el instrumento básico para la reordenación del campo, poniendo en primer lugar a las regiones marginadas. Asimismo, conceptualiza el desarrollo rural sustentable en donde incluye la planeación y la organización de la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización y todas aquellas acciones destinadas a elevar la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en la ley (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 1).

Además, otorga capacidad a toda persona que realice actividades en el medio rural, en este sentido termina con la idea de ser una ley exclusivamente agrícola y pasa a un segundo plano, más integral, en donde contempla todas las actividades realizadas en el campo, sean estas agrícolas o de otro tipo, predominantemente actividades en el medio rural (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 2).

Reconoce la vulnerabilidad del sector, por lo que fomenta el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales. Tratando de elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 57).

Busca que el Estado, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, impulse políticas, acciones y programas en el medio rural que sean considerados prioritarios para el desarrollo del país, mediante la capitalización del sector, realizando obras de infraestructura a fin de mejorar las condiciones de los productores y demás agentes de la sociedad rural.

Genera un vínculo entre el ámbito rural y urbano, esto con el propósito de facilitar a la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere la actividad productiva, mediante criterios de preservación y restauración, para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como la prevención y

mitigación del impacto ambiental (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 8 y 11).

La ley contempla un programa concurrente mediante la participación de las dependencias y organizaciones de los tres órdenes de gobierno, responsables de la prestación de servicios y la construcción de la infraestructura básica. Para ello crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y sus equivalentes en los órdenes estatal, municipal y el Distrito Federal.

La LDRS, se preocupa por la coordinación que pueda existir entre las dependencias encargadas del Desarrollo Rural Sustentable, para que se de tal coordinación con la Comisión intersecretarial, quién coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo rural sustentable, y mediante convenios que celebre con los gobiernos estatales y municipales promoverá la concurrencia y la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado.

En este sentido, la LDRS, otorga a la Comisión intersecretarial la responsabilidad de atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable. Proponiendo además al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público. Siendo además la encargada de evaluar periódicamente los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 21).

Para tener una mejor planeación, la ley establece los Distritos de Desarrollo Rural como base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la administración Pública Federal y Descentralizada. Los Distritos coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los consejos municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes

municipales del desarrollo rural sustentable (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 29, 30 y 31).

Como aspecto importante la LDRS, considera aspectos como el fomento a la producción, industrialización y comercialización; la investigación y la transferencia tecnológica; la capacitación y la asistencia técnica; el concepto de reconversión productiva, la capitalización rural; los apoyos al ingreso, las compensaciones y los pagos directos; la construcción de la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales; el impulso de la productividad y la formación y consolidación de empresas rurales; la sanidad agropecuaria; la política de comercialización; el sistema financiero rural; la administración de los riesgos; el sistema de información económica y productiva; la promoción de la organización económica; el bienestar social y la atención prioritaria a las zonas de mayor rezago económico; de sostenibilidad y sustentabilidad de la producción rural; en los criterios del Servicio Nacional de Arbitraje de los productos ofertados por la sociedad rural y el concepto y regulación de la seguridad alimentaria como compromiso del Estado para garantizar a la población nacional el abasto suficiente de alimentos.

Para fomentar las actividades económicas en el medio rural, la LDRS estipula que los tres niveles de gobierno, así como el sector social y privado, impulsarán las actividades en el ámbito rural; dichas acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en al ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores, para generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios, aumentar el capital natural para la producción, a partir de la conformación o la creación y constitución de empresas rurales.[8]

[8] Se impulsará la producción rural, la producción ganadera y la formación y consolidación de empresas rurales, a fin de constituir figuras jurídicas, contar con una planeación estratégica, capacitación técnica y administrativa, incorporando criterios de calidad y la implementación de sistemas informáticos

La ley determina que el Gobierno Federal desarrollará la política de capacitación a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, con el fin de atender las demandas de la población rural y sus organizaciones. La capacitación, asistencia y transferencia de tecnología se formularán y ejecutarán bajo criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación. Promoviendo la participación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, considerando el uso sustentable de los recursos naturales, el manejo de tecnologías apropiadas con respecto a los valores culturales.

Los programas que establezca la Secretaría en esta materia impulsarán el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica mediante acciones inductoras de la relación entre particulares. Estos programas atenderán, de manera diferenciada, a los diversos estratos de productores, y de grupos por edad, etnia, o género (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 42, 45 y 50).

El gobierno federal promoverá la capitalización de las actividades productivas y de servicios del sector rural, para lo cual se establecerán en los Programas Sectoriales correspondientes y en el Programa Especial Concurrente,[9] instrumentos y mecanismos financieros que fomenten la inversión de los sectores público, privado y social (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 60). Apoyando en todo momento la capitalización e inversión en el campo con acciones de inversión directa, financiamiento, capital de riesgo, integración de asociaciones en el medio rural y la formación de empresas sociales, que contribuyan a la formación de capital humano, social y natural.

Esto con el propósito de garantizar la implementación de los proyectos productivos que permitan, entre otras cosas, incrementar la rentabilidad y competitividad de

[9] El Programa Especial Concurrente, impulsará la inversión y programará la expansión de la infraestructura, la modernización y tecnificación para el impulso del desarrollo rural sustentable mediante el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos del país. Fortaleciendo la eficiencia y competitividad de los productores a la reducción de los desequilibrios regionales, a la transformación económica de las regiones y a la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos naturales.

sus unidades productivas, así como una capacidad de negociación para enfrentar los compromisos mercantiles y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos.

El gobierno federal establecerá el Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento, quien promoverá la elaboración, observancia, inspección y verificación de normas sanitarias y de calidad en lo relativo a la recepción, manejo y almacenamiento de los productos agropecuarios, promoverá la creación de una base de referencia que facilite las transacciones comerciales de físicos y la utilización de instrumentos de financiamiento de cosechas e inventarios (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 98, 99 y 101).

Se promoverá y apoyará la comercialización agropecuaria y demás bienes y servicios que se realicen en las regiones rurales, con el fin de lograr una integración de la producción primaria con los procesos de comercialización, acreditando la condición sanitaria de calidad e inocuidad, el carácter orgánico o sustentable de los productos y procesos productivos y elevando la competitividad de las cadenas productivas, se impulsará la formación y consolidación de las empresas comercializadoras y de los mercados, asegurando el abasto interno y aumentando la competitividad del sector (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 104).

La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano a través de los Comités Sistema Producto, elaborará el Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los agentes de la sociedad rural, así como los programas anuales correspondientes, los que serán incorporados a los programas sectoriales y los programas operativos anuales de las secretarías y dependencias correspondientes (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 106).

La política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable se orientará a establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales, disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar sus actividades económicas (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 116).

La LDRS, toma en consideración la sustentabilidad y lo pone como criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables. Fomentará el uso del suelo más pertinente de acuerdo con sus características y potencial productivo, así como los procesos de producción más adecuados para la conservación y mejoramiento de las tierras y el agua (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 164 y 165). Procurando el abasto de alimentos y productos básicos (maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcino, aves, y pescado), y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículos 178 y 179).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Dada la complejidad existente de la legislación mexicana en materia de desarrollo rural es difícil entender su real ejecución a lo largo del tiempo; sin embargo, es más difícil concebir que después de casi más de 30 años de tener una gran gama de leyes y programas que inciden directamente en el desarrollo del campo, hoy día siga siendo preocupante y alarmante su situación.

Pareciera que estas leyes son sólo una lista de buenas intenciones o acciones, aún con ello, podríamos tratar de justificar tal ineficacia o inoperancia si decimos, por ejemplo, que la población y los gobernantes nunca le dieron la importancia al

campo que en verdad merecía, que las relaciones gubernamentales han ocasionado la inoperancia de las leyes y de los programas que de ellas emanan, que por ende cada Secretaría *ha jalado las riendas del güey para su lado (poniendo y anteponiendo sus intereses por sobre todo), ocasionando con ello que los surcos vayan por direcciones opuestas, en el mejor de los casos y en el peor, que choquen los güeyes entre sí.*

Sin embargo, es a partir de tanto "*jaloneo de la yunta*", por parte de diversos actores, que se crea la LDRS, como una posible solución a las carencias del campo mexicano. Con esto se espera que la ley no sólo sea una caja de regalo, que contenga buenos deseos, sino que debido a su conformación sea una Ley de Nueva Generación. Que reúna las necesidades básicas de los campesinos, ya que se crea a partir de foros de consulta y debates a nivel nacional. Se diseña gracias a la participación de organizaciones campesinas. Se espera entonces que la LDRS, se convierta en punta de lanza para la creación y conformación de un nuevo campo mexicano, mediante mejores políticas públicas territorializadas que sean exclusivas de cada región y responda a las necesidades regionales y diversificadas del diverso campo mexicano, que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo local.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece un sistema de estructuras e instrumentos de planeación para fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural, sin generar nuevas cargas burocráticas, que encuentra su centro en el Programa Especial Concurrente, el cual integra las propuestas sobre los muy diversos aspectos de un desarrollo auténticamente integral, por medio de la Comisión Intersecretarial; el Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable, con expresiones correlativas en las entidades federativas; los Distritos de Desarrollo Rural y los municipios, los Sistemas-Producto y los propios Distritos de Desarrollo Rural como infraestructura operativa básica.

Plantea la instrumentación de una auténtica política de Estado que, al trascender los cambios propios de una sociedad dinámica, proporciona mayores grados de certidumbre general, con los consecuentes beneficios en el mejoramiento de la vida rural. Destaca como un aspecto fundamental para estos propósitos el establecimiento de las previsiones multianuales de presupuesto que, sin omitir la indispensable intervención de la Cámara en la autorización anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni la Ley de Gasto Público, oriente de manera efectiva la planeación presupuestal y la continuidad de la aplicación de los programas previstos para la ejecución del Programa Especial Concurrente.

Incorpora medidas efectivas para incrementar la productividad y la competitividad, con una gama coherente de disposiciones que incluye, entre otras, la asignación sustancial de recursos para revertir la descapitalización que sufre el campo; la generación y transferencia de tecnología mediante procedimientos de validación e información; el desarrollo de un mercado moderno con planeación de la producción y concertación con arbitraje entre los diferentes agentes a lo largo de las cadenas productivas.

Proporciona medios para una efectiva conservación y mejoramiento de las tierras y de los servicios ambientales; al vincular la aplicación de apoyos a mejores prácticas; al establecer mecanismos adecuados para la validación y transferencia de tecnología; al hacer obligatorias las recomendaciones sobre carga animal; al defender el patrimonio de biodiversidad de las comunidades y ejidos; y al promover el pago de servicios ambientales; así como el reconocimiento de los beneficios para la sociedad en general, de la producción sustentable, incluyendo mecanismos de mercado, entre otras disposiciones.

Con esto la LDRS, tiene el objetivo de desarrollar la institucionalidad necesaria para dar soporte a un proceso de diseño estratégico en el que los actores del campo sean los protagonistas principales; abordando los problemas de la producción agropecuaria con una proyección de largo plazo.

En el siguiente capítulo se caracteriza al Distrito Federal como una ciudad rural, se observa el incremento poblacional, se ven los usos de suelo que tiene la ciudad, los productos que se obtienen en la ciudad, tanto agrícolas como ganaderos; también se conformará la idea de campesinos urbanos. Y, se dará respuesta a la pregunta *¿Es necesaria la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el DF?*

CAPÍTULO III

EL DISTRITO FEDERAL "UNA CIUDAD RURAL"

"Llegaron al sitio donde se levanta el nopal salvaje, allí al borde de la cueva, y vieron tranquila parada al águila en el nopal salvaje: allí come, allí devora y echa a la cueva los restos de lo que come.
Y el águila vio a los mexicanos, se inclinó profundamente.
Y el águila veía desde lejos.
Su nido y su asiento era todo él de cuantas finas plumas hay; plumas de azulejos, plumas de aves rojas y plumas de quetzal.
Y vieron también allí cabezas de aves preciosas y patas de aves y huesos de aves finas tendidas por tierra.
Les habló el dios y les dijo:
-¡Ah, mexicanos: aquí sí será! ¡México es aquí!
Y aunque no veían quién les hablaba, se pusieron a llorar y decían: ¡Felices nosotros, dichosos al fin!
¡Hemos visto ya dónde ha de ser nuestra ciudad!
¡Vamos y vayamos a reposar aquí!".

Anónimo: cantar prehispánico

El pensamiento occidental nos ha hecho creer que no existe ninguna relación entre la sociedad urbana y la comunidad rural y que éstas tienen pocas cosas en común, pero si observamos la articulación de los elementos de las sociedades de acuerdo al modo de producción, se percibe una interrelación que resulta desfavorable para las comunidades rurales e incluso, con el mismo proceso de acumulación, resulta desfavorable también para las ciudades.

Sin embargo, no hay que olvidar que: "cada forma de organización históricamente dada establece su relación con la naturaleza en función de sus estructuras económicas, políticas y sociales construidas sobre la base de sus relaciones técnicas y sociales de producción, así como del grado y forma de desarrollo de sus fuerzas productivas" (Pradilla, 1991:23).

En nuestro país, el crecimiento de las ciudades en las dos últimas décadas (1980-2000) ha mostrado una constante expansión urbana tanto en las ciudades medias

como en las grandes urbes. En el primer caso, la urbanización se ha caracterizado por un intenso incremento demográfico y físico, en las grandes ciudades (las denominadas zonas metropolitanas) se experimenta una disminución del ritmo de aumento de la población, lo que no ha evitado la importante expansión física de la urbe. En ambos casos, tenemos un factor en común: el crecimiento urbano está asociado directamente con las diversas formas en que el sector agrícola se ha vinculado a él. Si bien no es la primera vez que esto sucede, lo que es interesante observar es que estos modos de relación se han transformado y, con ello, aparecen en la escena espacios emergentes en los que interactúan actores y procesos sociales difíciles de definir como urbanos o rurales.

Las peculiaridades históricas de la zona rural que circunda a la capital mexicana determinaron las relaciones campo-ciudad, porque el centralismo político y la importancia económica de la zona metropolitana dotaron de especial valía y de un trato diferenciado al medio rural del espacio ocupado por el actual Distrito Federal. No obstante, ahora también se han visto modificados los rasgos propios del hábitat rural de la capital, debido a la influencia del proceso de transición económico y político que vive el país y que han repercutido fuertemente en la vida capitalina (Pensado, 2003:50).

Para replantear la relación campo-ciudad, entonces, es necesario considerar el concurso de los habitantes tanto rurales como urbanos, reduciendo los desequilibrios y ampliando el sistema de flujos para modificar la relación desigual de intercambio. Una relación campo-ciudad nueva supone: a) dar cauce ordenado a la realidad del proceso de ruralización urbana; b) reconocer a los sujetos sociales rurales y a su espacio e) potenciar el aprovechamiento y sinergia de los actuales flujos de intercambio con relación a nuevos bienes y servicios, como, por ejemplo, el reciclamiento de aguas, desperdicios orgánicos, etcétera, d) generar procesos de restauración ecológica para que en el mediato plazo coadyuven a preservar y mejorar el empleo de recursos físicos, tales como el espacio rural y bienes como el agua.

El papel del campo, como reserva territorial de la expansión de la ciudad, precisa que a partir de una reglamentación de carácter metropolitano se conforme un sistema interurbano de ciudades que incluya la planeación y delimitación legal, exacta, definitiva y permanente de sus respectivas áreas rurales intermedias, imposibilitando la continuación del actual proceso de desarrollo de una megalópolis sin control ni regulación.

Como se ha visto, los recursos naturales han mantenido la vida de los habitantes del Distrito Federal y de la zona metropolitana; asimismo, han contribuido en la evolución de nuestra sociedad, conformando su identidad cultural y productiva de los pueblos, comunidades y ejidos. En este sentido, la LDRS, define la ruralidad en términos de exclusión de los centros urbanos, lo que mantiene por un lado la estructura tradicional de la definición empleada en las políticas sectoriales,[10] sin embargo, *la Ley tiene una visión de integralidad del desarrollo rural, dejando claro que los espacios rurales se encuentran en muchos centros denominados urbanos*, caso del Distrito Federal. Y es en este capítulo donde daremos respuesta a las preguntas sobre ¿qué tan necesario es crear de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el DF?, y ¿cómo puede responder ésta a las necesidades y características de los campesinos urbanos?

3.1. UNA CONFORMACIÓN RURAL EN LA CIUDAD

La población indígena rural en el país está compuesta por 10 millones de mexicanos, casi el 35% de la población en el campo y el 9% de la población total

[10] La política sectorial tiene como objetivos; racionalizar la intervención gubernamental en el sector agropecuario, reduciendo su costo fiscal. En ese marco, las políticas establecieron una separación clara entre las políticas de fomento productivo y las de combate a la pobreza, reforzaron el papel de los mercados y disminuyeron la participación pública en la comercialización y transformación. Las principales medidas puestas en marcha a la luz de estas políticas fueron las siguientes: Privatización de empresas públicas, Desaparición de precios de garantía, Apertura comercial, alineando los precios nacionales a sus referentes internacionales, Reducción de subsidios a los insumos, Descentralización de las operaciones de fomento agropecuario a las dependencias estatales, quedando la parte normativa como responsabilidad federal, Modificación a los marcos jurídicos para dar certidumbre a la propiedad y usufructo de los recursos naturales (Ley Agraria, Ley de Aguas y Ley Forestal).

del país; y ocupa y maneja alrededor del 20% del espacio rural. En este sentido, la Política Pública para el desarrollo rural debe incluir la recuperación rural de las ciudades, ya que más del 60% de la superficie del Distrito Federal, una de las ciudades más grandes del mundo, es rural (Diego, 2003:66).

En este sentido, la agricultura urbana es una valiosa estrategia económica y ambiental que se necesita para promover y desarrollar escenarios regionales y nacionales. La agricultura urbana puede ser entendida como la producción en pequeña escala de alimentos de origen vegetal y animal en áreas intraurbanas (comunidades, vecindarios, familias) o zonas periurbanas (regiones y espacios geográficos mas amplios). La agricultura intraurbana puede hacer uso de lotes. baldíos, jardines, azoteas y macetas para la obtención de alimentos. En contraste con la agricultura periurbana que es la que se desarrolla alrededor de las ciudades y tiene como objeto satisfacer primordialmente las necesidades de la población y mercados circundantes, y que es el tipo de agricultura que ha subsistido y coexistido durante mucho tiempo en la Ciudad de México.

En la última década, la agricultura urbana en diversas ciudades de México ha venido reformulando las relaciones entre crecimiento económico, políticas sobre el medio ambiente, inversiones privadas, comunidades locales, cultura regional y las necesidades económicas de las familias. Frente a la problemática de desarrollo regional las respuestas a la producción de alimentos, creación de empleos y manejo ambiental en los escenarios urbanos no tienen sentido si no se considera la existencia y posibilidades de la agricultura urbana (Torres, 2002:10).

En la Ciudad de México, el impulso de la producción rural adquiere gran importancia, no sólo por la posibilidad de construir una fuente de abasto alimentario, sino también porque dadas las condiciones y potencialidades económicas, sociales y culturales de sus habitantes, puede funcionar como un mecanismo para generar empleo, fomentar la cohesión social e impulsar un mercado interno que conlleve estabilidad en los procesos comerciales que se

produzcan. Todo ello implica (hasta cierto punto), la oportunidad de mejorar el nivel de vida de los campesinos urbanos.

Esto involucra la oportunidad de mejorar el nivel de vida de la población rural en el Distrito Federal, considerado un centro poblacional completamente urbano, y donde la vida rural se piensa ajena a la dinámica de la megalópolis que representa el propio Distrito Federal; sin embargo, hay que recordar que este último posee zonas rurales cuyos modos de vida impactan trascendentalmente tanto en las actividades económicas, como en el medio ambiente de nuestra ciudad.

La expansión urbana de la Ciudad de México ha rebasado desde hace varios años los límites territoriales del Distrito Federal generando una continuidad espacial a través de asentamientos humanos, conformando así lo que se conoce como Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El Distrito Federal posee una superficie total de 1,547 km^2, de la cual 88,442 hectáreas corresponden a suelo de conservación, distribuido en nueve delegaciones (Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) que brindan diversos bienes y servicios ambientales, incluyendo la recarga del acuífero que es de fundamental importancia para esta ciudad, ya que de ella se extrae el 75% del agua que se consume. La Cuenca de México, considerada como unidad geográfica y de biodiversidad, tiene una extensión de 960,000 has. y contiene a la totalidad de la Ciudad de México y parte de los Estados de México, Hidalgo y Tlaxcala.

En relación con el crecimiento demográfico en el Distrito Federal observamos que la población total en 2005 fue de 8,720,080 habitantes y que la tasa de crecimiento durante los años de 1995 a 2000 fue de 0.32% en relación con el crecimiento nacional; sin embargo, durante los años de 2000 a 2005 el crecimiento poblacional disminuyó a 0.24%. Las delegaciones con mayor número poblacional es la Gustavo A. Madero con 1,193,161 habitantes y la delegación de Iztapalapa con

1,820,888. En contraste, las delegaciones con menor número poblacional son Cuajimalpa de Morelos con 173,625 habitantes y la delegación de Milpa Alta con 115,895. El siguiente cuadro nos muestra la tasa de crecimiento poblacional y sus variaciones durante los periodos de 1995-2000 y 2000-20005. Esto nos ayudará a entender los cambios de uso de suelo que se han presentado en las delegaciones consideradas como rurales.

Cuadro 1

POBLACIÓN TOTAL POR DELEGACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO

	Población			Tasa de crecimiento	
	Total	Hombres	Mujeres	1995-2000	2000-2005
Estados Unidos Mexicanos	**103 269 080**	**50 249 955**	**53 013 433**	**1.58**	**1.02**
Distrito Federal	**8 720 916**	**4 171 683**	**4 549 233**	**0.32**	**0.24**
Álvaro Obregón	706 567	336 625	369 942	0.35	0 50
Azcapotzalco	425 298	201 618	223 680	-0 73	-0 64
Benito Juárez	355 017	161 553	193 464	-0 61	-0 27
Coyoacán	628 063	295 802	332 261	-0.47	-0 34
Cuajimalpa de Morelos	173 625	82 426	91 199	2.36	2.46
Cuauhtémoc	521 348	245 697	275 651	-1 06	0 17
Gustavo A. Madero	1 193 161	573 847	619 314	-0 40	-0 61
Iztacalco	395 025	187 859	207 166	-0 43	-0 71
Iztapalapa	1 820 888	885 049	935 839	1 04	0 47
La Magdalena Contreras	228 927	109 649	119 278	1 10	0 54
Miguel Hidalgo	353 534	163 271	190 263	-0 76	0 04
Milpa Alta	115 895	57 013	58 882	4 22	3 23
Tláhuac	344 106	167 271	176 835	4 01	2 28
Tlalpan	607 545	292 141	315 404	1 21	0 77
Venustiano Carranza	447 459	212 050	235 409	-1 12	-0.59
Xochimilco	404 458	199 812	204 646	2 53	1.59

Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005. Resultados Definitivos

La importancia de la política agrícola en México, la cual se ha edificado en la aplicación de un criterio sectorial, donde las instituciones públicas se han enfocado sólo a promover las actividades agrícolas y pecuarias, concibiendo al desarrollo rural como desarrollo agropecuario, es decir, asumiendo que el desarrollo de las regiones rurales se logra a través del fomento de las actividades agropecuarias pero sin tomar en cuenta las características propias de cada región del país, como en este caso el Distrito Federal.

En lo que respecta al suelo de conservación del Distrito Federal se llevan a cabo importantísimos procesos naturales que benefician a los habitantes de la capital y, en general, de toda la Cuenca de México, porque proporcionan bienes y servicios ambientales, entre los que destacan: fuentes de oxígeno y agua; hábitat necesario para la rica y variada biodiversidad; barreras naturales contra diversos y peligrosos contaminantes; recursos bióticos (árboles, plantas medicinales y ornamentales, alimentos orgánicos y semillas); captación y filtración de aguas pluviales y de otras fuentes naturales de agua; captura de bióxido de carbono; la reconstitución natural del suelo y amplias y potenciales oportunidades para la recreación, el deporte, la creación, desarrollo y difusión de la cultura.

Por otro lado, en el Estado mexicano la justicia agraria ha sido una preocupación permanente que requiere especial atención para resolver los diversos problemas que se presentan en el medio rural; sin embargo, en la práctica, el grupo que detenta el poder político y económico en turno ha mediatizado el desarrollo y solución de conflictos agrarios que se suscitan en diferentes partes del país, en perjuicio de los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad, como es el caso del sector agrario que constituye un legado histórico y cultural para la nación y que tiene una relación armónica con el medio ambiente y que, desde luego, es parte también de la biodiversidad.

El sector agrario en el Distrito Federal no es la excepción, ha estado al margen de las políticas públicas destinadas a mejorar el desarrollo económico y social, y por ende, la calidad de vida de los habitantes de la zona rural. Por ello, es imprescindible generar la normatividad respectiva que regule el desarrollo sustentable, con la que se pretende resarcir la deuda histórica que se tiene con el sector rural de esta gran ciudad. La expansión urbana del Distrito Federal se ha dado mediante la incorporación de tierras ejidales, comunales y de pequeña propiedad al uso urbano.

El campo de la ciudad y todo lo que representa para nuestro país desde el punto de vista productivo, social y ambiental debe ser considerado como un asunto de

seguridad nacional, y por tanto prioritario para las políticas de gobierno, sobre todo si se quiere alcanzar mejores niveles de desarrollo con carácter sustentable. El deterioro productivo y ambiental en el Distrito Federal es evidente, paralelamente a este proceso se observan grandes debilidades productivas, como el poco crecimiento del sector, derivado de la disminución de los apoyos gubernamentales para el fomento de las actividades agropecuarias y forestales y el desarrollo del sector rural.

Mientras que en la ciudad se fue incrementando la dotación de servicios urbanos de todo tipo, el campo urbano se fue rezagando poco a poco, hasta su casi colapso en las últimas dos décadas; frente a políticas gubernamentales que han hecho cada vez menos por él.

3.2. Uso Potencial de Suelo en el DF

Es común pensar en la Ciudad de México como un mega-proceso de urbanización asociado con críticos problemas que orillan a su población hacia crisis económicas y ambientales. Sin embargo, si uno se aproxima a esta ciudad desde el sur se pueden observar espacios y paisajes rurales que son notables en el área de las chinampas de Xochimilco, en el cinturón geográfico de maíz y nopal de Milpa Alta y en la región forrajera de Tlalpan. Es más, varias colonias y comunidades se ven involucradas en la producción de alimentos urbanos para consumo familiar.

En diversas áreas agrícolas de la ciudad el aprovechamiento de los recursos naturales, la producción agrícola y animal, y el aprovisionamiento de alimentos están estrechamente relacionados con procesos emergentes localizados entre espacios rurales y urbanos (Torres, 2002:13).

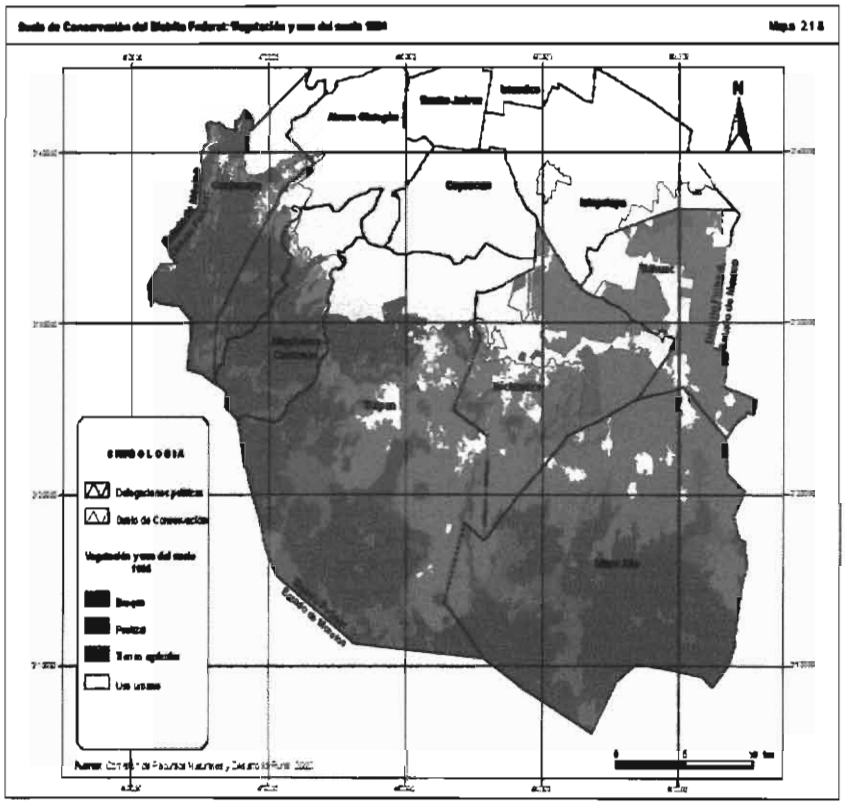
Las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, cuentan con una superficie de más de 59 mil hectáreas. La superficie parcelada en los ejidos es de 3,902 has, además de 7,481 has de uso común. En las comunidades

es de 3,959 hectáreas. La reproducción de su flora natural como reguladora de los escurrimientos superficiales para proteger al suelo de la erosión hídrica y eólica; la reproducción de su fauna habitual garantiza el equilibrio y permanencia de los nichos ecológicos y el hábitat como refugio para la valiosa biodiversidad aún existente; así como las actividades productivas agrícolas, pecuarias, acuícola, silvícola, ecoturísticas, recreativas y culturales, son aspectos de carácter prioritario en esta bioregión de nuestro país

El suelo de conservación representa un factor determinante para la viabilidad de la gran metrópoli, desde un enfoque social, constituye también el territorio sobre el cual se desarrollan diversos procesos rurales dándose una interdependencia con la ciudad, a través de sus procesos sociales, económicos y culturales. La pérdida de la cobertura natural ocasionada por el crecimiento urbano, la expansión agrícola, la extracción de suelo y minerales, la tala clandestina y los incendios forestales constituyen uno de los principales problemas para el suelo de conservación del Distrito Federal.

El territorio del Distrito Federal se divide, para fines prácticos, en suelo urbano y suelo de conservación. Cada categoría depende de los usos del suelo y las actividades de la población, así como los de carácter administrativo que determinan la línea limítrofe entre el área urbana y el área de conservación ecológica. El suelo de conservación, en su región sur y surponiente, abarca las delegaciones: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; se localiza también en una pequeña área al norte de la Ciudad de México, en la Delegación Gustavo A. Madero.

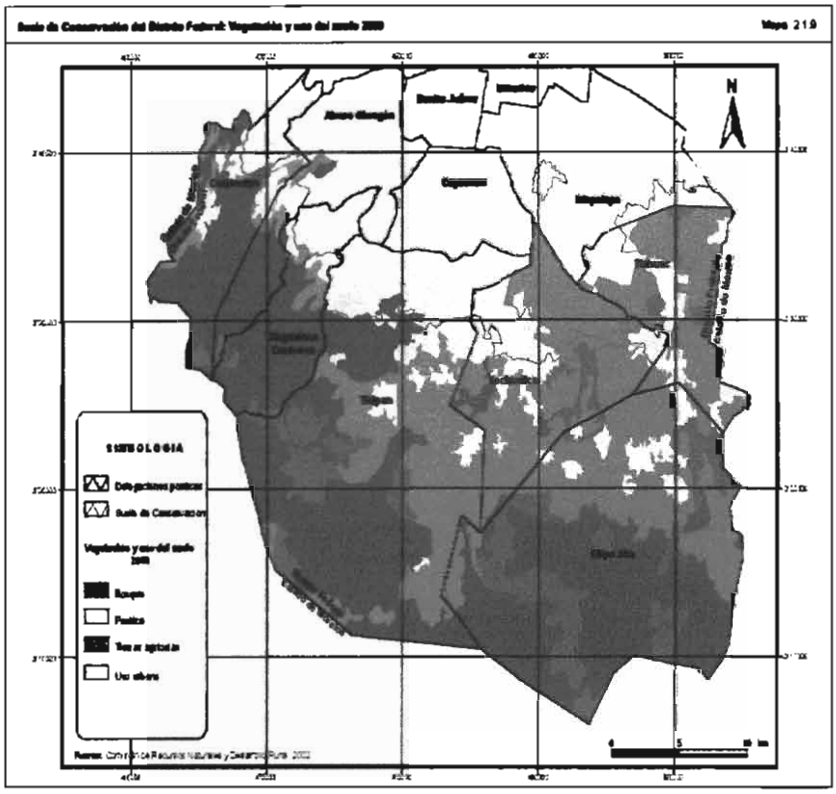
Mapa 1
Suelo de conservación del Distrito Federal, 1994



Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

Los tipos de vegetación y uso de suelo se agrupan en cuatro grandes rubros: tierras agrícolas, bosques, pastizal y uso urbano. La clase de bosques incluye al bosque de oyamel, el bosque de pino, el bosque de encino, plantaciones forestales y la vegetación introducida.

Mapa 2
Suelo de conservación del Distrito Federal, 2000



Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

En general, la cobertura natural en el suelo de conservación ha estado sometida a una presión constante por el continuo crecimiento urbano y la ampliación de la frontera agrícola. La deforestación resultante de estas actividades ha generado la degradación y la pérdida de hábitats naturales, debido a la disminución de la superficie forestal y la fragmentación de la cobertura natural. En los próximos cuadros podemos observar cómo ha ido disminuyendo el número de tierras agrícolas en cada una de las delegaciones de 1994 al 2000; por ejemplo en Álvaro Obregón se visualiza una pérdida de tierras agrícolas de sólo 7 has; sin embargo, las tierras de pastizal tienen una pérdida de 136 has., por consiguiente se ve

reflejado en el incremento en el suelo de uso urbano, incrementándose éste en un 14.2% anual.

Cuadro 2
Deforestación por tipo de vegetación (has)

Vegetación y uso del suelo	1994	2000	Pérdida	Tasa anual
Tierras agrícolas	31,675.3	31,834.2	-158.9	26.5
Bosque	41,713.2	39,300.3	2,412.9	402.1
Pastizal	7,747.7	8,317.7	-570.0	95.0
Uso urbano	22,914.7	24,598.3	-1,683.6	280.6

Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF

Cuadro 3
Vegetación uso del suelo y tasa de deforestación por Delegación

Vegetación y uso del suelo	1994 has	2000 has	Pérdida has	Tasa anual has
Álvaro Obregón				
Tierras agrícolas	282.7	276.9	5.8	1.0
Bosque	1,932.0	1,989.3	-57.3	9.5
Pastizal	210.0	73.5	136.6	22.8
Uso urbano	6,424.4	6,509.5	-85.1	14.2
Cuajimalpa				
Tierras agrícolas	767.0	957.7	-190.7	31.8
Bosque	5,265.9	4,622.8	643.0	107.2
Pastizal	269.8	136.6	133.2	22.2
Uso urbano	1,798.7	2,383.9	-585.2	97.5
La Magdalena Contreras				
Tierras agrícolas	512.6	457.4	55.3	9.2
Bosque	4,021.3	4,239.9	-218.6	36.4
Pastizal	409.2	177.0	232.2	38.7
Uso urbano	1,666.3	1,735.2	-68.9	11.5
Milpa Alta				
Tierras agrícolas	9,528.7	8,346.0	1,182.7	197.1

Bosque	15,116.4	14,097.2	1,019.2	169.9
Pastizal	3,094.3	4,490.8	-1,396.5	232.8
Uso urbano	725.5	1,529.5	-804.0	134.0
Tláhuac				
Tierras agrícolas	5,321.7	4,834.3	487.4	81.2
Pastizal	377.5	452.3	-74.8	12.5
Uso urbano	2,618.7	3,031.3	-412.6	68.8
Tlalpan				
Tierras agrícolas	8,205.1	8,144.6	60.4	10.1
Bosque	14,170.7	13,607.7	563.0	93.8
Pastizal	2,412.1	2,345.7	66.4	11.1
Uso urbano	6,083.4	6,773.2	-689.8	115.0
Xochimilco				
Tierras agrícolas	7,519.4	7,430.9	88.5	14.8
Bosque	815.7	626.6	189.1	31.5
Pastizal	1,038.3	629.7	408.6	68.1
Uso urbano	3,463.4	4,149.5	-686.1	114.4

Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

Como se puede apreciar las tierras agrícolas perdieron 2,700 has. por el uso urbano, el cual se dio primordialmente en las delegaciones de Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan. En conjunto, estas tres delegaciones representaron casi el 70% del cambio ocurrido en toda el área de estudio. Las delegaciones con menor cambio de uso agrícola al urbano fueron Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras, con menos de 100 has. por delegación.

Milpa Alta, Tlalpan y Cuajimalpa fueron las delegaciones con mayor pérdida del bosque por motivos agrícolas. Igualmente, Milpa Alta presentó los cambios más drásticos de uso forestal hacia pastizales (1,280 has), mientras que Tlalpan (625 has) ocupó el segundo lugar.

El cambio hacia el uso urbano se dio en general en un 3%. Tlalpan tiene el mayor cambio (623 has.), mientras que Cuajimalpa y Xochimilco presentan un cambio

considerable de 383 y 135 has. respectivamente, en Milpa Alta no se dio este tipo de cambio, debido a que no hay asentamientos que invadan las zonas forestales, sólo las agrícolas y pecuarias, caso contrario al de Cuajimalpa, donde el crecimiento urbano se da principalmente en las laderas y las barrancas a expensas de los bosques.

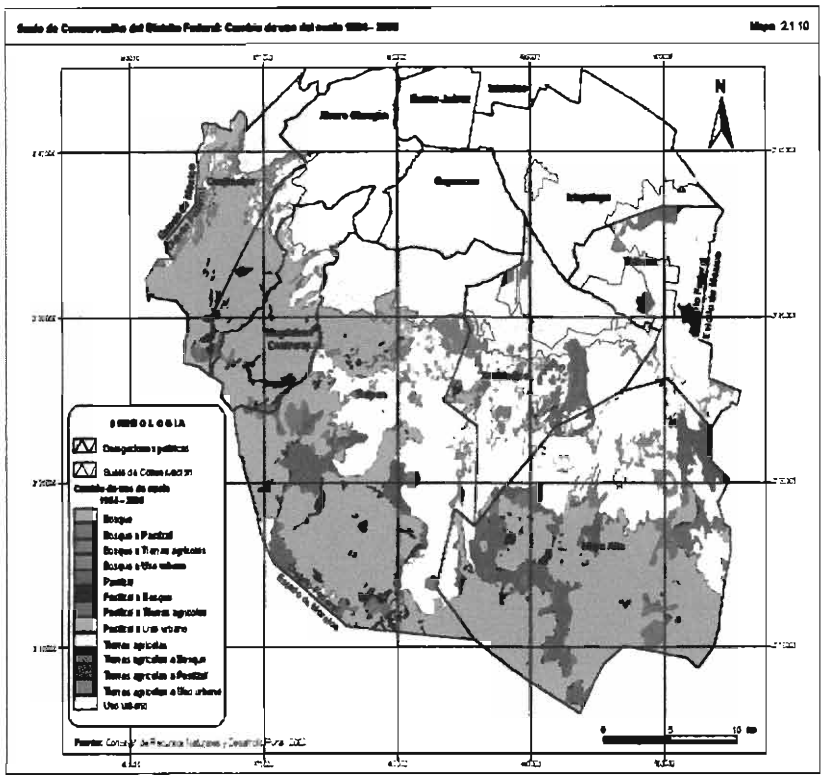
El crecimiento de la mancha urbana y el deterioro de los recursos naturales en el suelo de conservación del Distrito Federal son inercias que deben revertirse por la importancia que esta zona tiene para la sustentabilidad de la ciudad, debido a los servicios ambientales que proporciona. Desde un punto de vista ambiental, el suelo de conservación representa un factor determinante para la viabilidad de la gran metrópoli. Constituye también el territorio sobre el cual se desarrollan diversos procesos rurales dándose una interdependencia con la ciudad, a través de sus procesos sociales, económicos y culturales.

3.2.1. TRANSFORMACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN

La falta de oportunidad y de rentabilidad en la tierra ha generado el fraccionamiento clandestino y venta ilegal de la misma, teniendo como resultado el crecimiento de la mancha urbana en demérito del suelo de conservación y de la propia población. De tal forma que la expansión urbana del Distrito Federal se ha dado mediante la incorporación de tierras ejidales, comunales y de pequeña propiedad al uso urbano.

En el siguiente mapa se aprecia cómo evolucionó la conformación del uso del suelo de 1994 al 2000, y la importancia que tiene el suelo de conservación para mantener viva a la ciudad, pues éste le dota de aire y agua, elementos primordiales para la vida humana.

Mapa 3
Cambio de uso de suelo, 1994-2000



Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

Las delegaciones de Milpa Alta, Cuajimalpa, Xochimilco y Tlalpan son las que presentan una mayor pérdida de la cobertura forestal. El caso de la delegación Xochimilco es más drástico, ya que se ve la pérdida de casi la cuarta parte de sus bosques.

Por otro lado, este dato no es del todo representativo para Milpa Alta y Tlalpan, debido a que ambas son las delegaciones más grandes del Distrito Federal. Sin embargo, la pérdida de poco más de 1,000 has de bosque para Milpa Alta y 563 para Tlalpan en seis años representan tasas de 170 y 94 has deforestadas

anualmente, respectivamente. En el caso de Cuajimalpa, una razón de la pérdida de casi 650 has, en tan solo seis años, fue por el cambio de las tierras agrícolas hacia el uso urbano. De tal forma, el suelo de conservación representa un factor determinante para la subsistencia de la Ciudad de México.

3.4. Campesinos Urbanos

El término agricultura urbana se está utilizando en una doble acepción: por un lado, como una estrategia de sobrevivencia alimentaria para algunos grupos o de sustentabilidad ambiental para las diferentes regiones del país (Calderón, 2000:7). Por el otro, como una opción de desarrollo de alcance regional, que le permite ser también una alternativa productiva que responda significativamente a la sustentabilidad del crecimiento económico y a la satisfacción de necesidades agroalimentarias (Torres, 2000b:10). Resulta interesante que en ambas posturas (sobrevivencia alimentaria o alternativa productiva), la sustentabilidad actúa como justificación ecológica-ambiental o económica.

La agricultura urbana incluye la relación urbano-rural, en este sentido los centros urbanos, considerados dentro del concepto de nueva ruralidad, donde la frontera de lo urbano y lo rural se pierden con lo que se ha llamado la nueva ruralidad. El Distrito Federal alberga más de 90 núcleos agrarios con una superficie de 51,356 has. y 23,057 ejidatarios, de los cuales para el año 2002 persistían 64 en 33,856 has bajo el régimen de propiedad social. Al respecto, cabe aclarar que para las delegaciones que cuentan con suelo de conservación, el INEGI reportó en 2005 la existencia de una superficie de 26,028.72 has.

Cuenta también con 16 comunidades agrarias de las cuales el 85% se dedican a actividades agrícolas. Dentro de este contexto es importante señalar que relacionado con la propiedad social se encuentran posesionarios, que ocupan tierras en ejidos existentes. En la delegación de Milpa Alta se concentra la mayor parte de los comuneros (42.6%), lo cual coincide con el hecho de que casi la

totalidad de la superficie de esa delegación está clasificada como suelo de conservación.

El Distrito Federal ocupa tierras, cuyos primeros dueños hoy conforman la base trabajadora del campo y son los pueblos originarios, a los cuales se les tiene deuda en justicia económica, política y social. Su principal producción agrícola es la siguiente.

Cuadro 4
Producción agrícola en 2005

Principales productos agrícolas	Producción	% del total nacional	Lugar nacional
Flores	11,920,000 plantas	100	1° de 1
Geranio	2,100,000 plantas	100	1° de 1
Rosa	1,100,100 plantas	100	1° de 1
Romerito	9,048 toneladas	100	1° de 1
Nopalitos	314,053 toneladas	41.4	1° de 27
Noche buena	3,452,000 plantas	30	3° de 4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Perspectiva Estadística. Distrito Federal,* México, 2005.

Como se puede observar cuatro de los seis productos que más producen los campesinos urbanos del DF se encuentran en los primeros lugares a nivel nacional, lo que representa la importancia de la producción urbana para el abastecimiento de alimentos, y lo importante que podría ser si se le suministrara de presupuesto, tecnología, capacitación adecuada y acorde a sus necesidades.

La Ciudad de México cuenta con 88,442 has. de suelo de conservación, lo que constituye el 59% de su superficie total; de las cuales 28,599 son suelo de uso agrícola, en ellas se siembran y cosechan verduras como el nopal, en el que el Distrito Federal, según datos del INEGI, produce el 59.7% de la producción nacional, ocupando el 1er lugar en este rubro en toda la república. En otro tipo de vegetales, como el higo, el brócoli o los romeritos, el Distrito Federal aporta cerca

de la tercera parte de la producción nacional; el caso de flores de ornato es aún más significativo, pues tratándose de la flor de Nochebuena o del Geranio, la capital genera un altísimo porcentaje de la producción nacional; adicionalmente se cultivan diversos productos como maíz, fríjol, calabaza, avena, papa, amaranto; y se realizan prácticas de pastoreo de ganado bovino y caprino.

Cuadro 5
Uso potencial para actividades agrícolas, pecuarias y de vida silvestre con la vegetación, año 2000 (has)

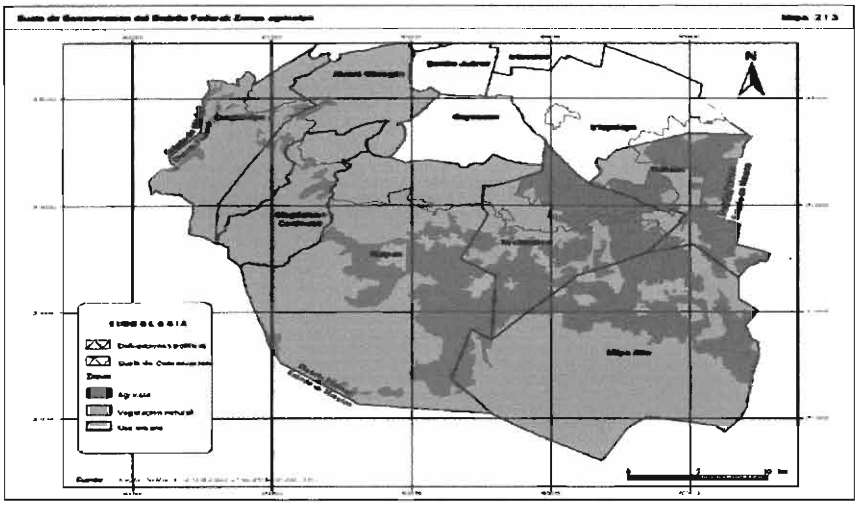
Vegetación	Total
Bosque	39,304
Pastizal	8,306
Tierras agrícolas	31,807
Total general	79,419
Porcentaje	100

Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

En el Distrito Federal existen poco más de 30,000 has. de uso agrícola y 8,000 de pastizales. En dicha superficie, laboran alrededor de 40,000 campesinos dedicados a actividades agrícolas, pecuarias y en la industria rural. De tal forma que hablar del desarrollo agrícola en la Ciudad de México es referirse a la actividad de la cual dependen cerca de 10 mil familias, todas ellas habitantes del área rural de la ciudad.

El siguiente mapa nos da una visión espacial de los distintos usos de suelo que predominan en la capital. Como podemos ver el suelo agrícola está representado por el color amarillo, el color verde nos representa al suelo de vegetación natural como son los bosques, y el color gris representa el suelo urbano, o las concentraciones habitacionales en el DF, aunque es un mapa del año 2002, podríamos imaginarnos que se ha incrementado el color gris, expandiéndose hacia las delegaciones donde predomina el color verde, provocando con ello asentamientos irregulares en zonas de conservación ecológica.

Mapa 4
Zonas agrícolas en el Distrito Federal, 2002



Fuente: Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del DF.

El siguiente cuadro nos muestra la producción ganadera, avícola y apícola que se realiza en el DF. Se puede observar que en lo que respecta a la producción de bovinos (carne y leche) en general, es decir si tomamos el total, podemos ver que los mejores años de producción fueron entre 1999 y 2000, y posteriormente han venido a la baja, reportando para 2005 menos de la mitad en la producción con respecto a los años mencionados.

En términos generales, podemos decir que en la producción del primer renglón que tiene que ver con producción de especies bovinas, ovinas, porcinas y caprinas, la producción total en 1996 fue de 38,236 cabezas, en el año 2000 fue de 87,169 cabezas y para el año 2005 de 65,857 cabezas. Es decir que se incrementó en casi 50 mil cabezas en los primeros 4 años, pero luego cayó de nuevo en casi 20 mil cabezas, en el mismo periodo de tiempo; es decir que no hay una certidumbre en cuanto al número de cabezas de ganado que pueden tener, pues la producción no es constante.

Cuadro 6
Producción ganadera, avícola y apícola
1996-2005
Número de cabezas

ESPECIE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 [1/]	2005 [1/]
BOVINO (CARNE Y LECHE)	7,040	20,980	20,680	24,599	24,599	21,200	18,500	17,759	13,405	9,753
BOVINO PARA CARNE	5 213	4 760	4,545	4,419	4,419	6,000	5,500	5,106	3 618	1,999
BOVINO PARA LECHE	1 827	16 220	16 135	20,180	20 180	15,200	13,000	12,653	9,787	7,754
PORCINO	20,340	20,110	36,627	35,910	35,910	32,000	32,931	25,616	29,030	30 172
OVINO	16 412	15,200	26,400	25,730	25,730	25,600	24 500	23,708	29,342	25 868
CAPRINO	780	650	960	930	930	500	307	N S	0	64
AVE (CARNE Y HUEVO)	336,162	184,150	216,150	217,970	217,970	265,000	219,876	112,856	108,781	122,658
AVE PARA CARNE	62,562	160 000	190,570	190,970	190,970	200,000	185,000	96,743	83,170	80 192
AVE PARA HUEVO	273 600	24 150	25,580	27,000	27 000	65,000	34,876	26 113	25,611	42 466
GUAJOLOTE	N S	N S	N S	N S	N S	N S	N S	N S	N S	N S
ABEJA (COLMENAS)	4,000	3,800	4 260	4,024	4,024	3,500	3,000	3,560	4,064	3,587

1/ CIFRA PRELIMINAR.
N.S. DATO NO SIGNIFICATIVO

Fuente: Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera, Sagarpa.

Sin embargo, podemos ver que en lo que respecta a la producción de porcinos y ovinos, se ha mantenido relativamente constante, sin variaciones importantes. Por ejemplo, en el año de 1996 la producción de porcinos fue de 20,340 cabezas y para el año 2005 se reportaron 30,172. En cuanto a la producción de caprino se puede observar que casi es nula su producción pues en 1996 se produjeron 780 cabezas y para el año 2005 tan sólo 64. Todo lo anterior nos lleva a suponer que de seguir sin apoyo el campo urbano, probablemente no exista producción en muy pocos años.

La agricultura urbana, en sentido general, es una forma de producción agropecuaria adaptada a nuevas condiciones para su expresión productiva. En el

caso de la ganadería, dentro de los espacios de producción, el productor citadino ha desarrollado habilidades para que, a través del reciclaje de materiales, pueda suministrar alojamiento a los animales y apoyar las actividades agrícolas, con excepción de los establos para la producción de leche y carne y la tecnología semitecnificada productora de cerdos para el abasto, que utilizan materiales convencionales para el alojamiento y mantenimiento de los animales (Torres, 2002.191).

Cuadro 7
Avance de siembras y cosechas
Situación al 30 de abril de 2004, en el Distrito Federal

Año Agrícola	Ciclo	Grupo	Producto	Superficie Programada (Ha)	Superficie Sembrada (Ha)	Superficie Cosechada (ha)	Sembrada / Programada (%)	Produccion Programada (Ton)	Produccion Obtenida (Ton)	Obtenida / Programada (%)
2004	OTOÑO-INVIERNO	HORTALIZAS	BROCOLI	247	241	202	97.57	3,945	1,464	37.11
			COLIFLOR	3	2		66.67	48		
			LECHUGA	39	30	26	76.93	585	192	32.82
			TOMATE ROJO (JITOMATE)		1					
		OTROS	OTROS							
			TOTAL OI	289	274	228	94.64	4,578	1,656	36.17
2004	PRIMAVERA-VERANO	BASICOS	FRIJOL	334	198		59.51	255		
			MAIZ GRANO	6,713	5,493		81.81	9,800		
		FORRAJES	AVENA FORRAJERA EN VERDE	7,946	1,200		15.10	33,403		
			MAIZ FORRAJERO EN VERDE	245	119		48.16	6,380		
		HORTALIZAS	BROCOLI	335	119		12.82	14,738		
			CALABACITA	94	56		59.57	1,104		
			COLIFLOR	31	3		29.51	373		
			CHILE VERDE	35	4		14.29	226		
			LECHUGA	56	7		12.50	783		
			PAPA	362				6,484		
			TOMATE VERDE	33				280		
			ZANAHORIA	47				1,784		
		OTROS	OTROS							
			TOTAL PV	18,513	7,203		42.84	78,619		
2004	PERENNES	FORRAJES	ALFALFA VERDE	35	35	35	100.00	1,776	1,250	41.11
		FRUTAS	DURAZNO	28	28	3	100.00	245	33	22.47
			MANZANA	31	25		80.65	231		
			NUEZ	5	5		100.00	25		
		HORTALIZAS	NOPALITOS	4,336	4,336	4,326	100.00	346,680	84,357	24.33
		OTROS	OTROS							
			TOTAL PERENNES	4,435	4,435	4,372	99.93	349,877	85,669	24.49
		TOTAL ESTATAL	2004	22,541	11,913	4,490	55.30	430,074	87,325	20.30

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con base en información de las Delegaciones de la Sagarpa.

Cuadro 8
Avance de siembras y cosechas
Situación al 30 de abril de 2008, en el Distrito Federal

Año Agrícola	Ciclo	Grupo	Producto	Superficie Programada (Ha)	Superficie Sembrada (Ha)	Superficie Cosechada (ha)	Sembrada / Programada (%)	Producción Programada (Ton)	Producción Obtenida (Ton)	Obtenida / Programada (%)
2008	OTOÑO-INVIERNO	HORTALIZAS	BROCOLI	233	228	98	97.85	2,330	884	37.94
			COLIFLOR		2					
			LECHUGA	26	26	18	98.08	375	244	64.93
			TOMATE ROJO (JITOMATE)							
		OTROS	OTROS							
			TOTAL O	259	256	215	98.69	2,705	1,128	41.68
2009	PRIMAVERA VERANO	BASICOS	FRIJOL	262	186		70.86	249		
			MAIZ GRANO	6,174	4,168		67.51	9,436		
		FORRAJES	AVENA FORRAJERA EN VERDE	7,867	11		0.14	176,472		
			MAIZ FORRAJERO EN VERDE	266	201		75.56	6,560		
		HORTALIZAS	BROCOLI	811	8		0.99	8,100		
			CALABACITA	108	52		48.07	1,253		
			COLIFLOR	35	5		33.61	309		
			CHILE VERDE	12	2		16.67	84		
			LECHUGA	56	13		23.89	657		
			PAPA	165				2,970		
			TOMATE ROJO (JITOMATE)	2	2		100.00	30		
			TOMATE VERDE	38	29		75.76	368		
			ZANAHORIA	52				1,423		
		OTROS	OTROS		-1					
			TOTAL PV	15,868	4,473		29.46	207,011		
2008	PERENNES	FORRAJES	ALFALFA VERDE	39	39	39	100.00	2,963	1,984	66.95
		FRUTAS	DURAZNO	31	31		100.00	157		
			MANZANA	30	30		100.00	220		
			NUEZ	3	3		100.00	14		
		HORTALIZAS	NOPALITOS	4,237	4,337	4,337	102.36	302,462	97,425	32.21
		OTROS	OTROS							
			TOTAL PERENNES	4,340	4,440	4,376	102.30	305,816	99,409	32.51
		TOTAL ESTATAL	2008	20,466	9,370	4,492	45.78	515,432	100,536	19.47

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con base en información de las Delegaciones de la Sagarpa.

En los dos cuadros anteriores se observa una disminución en la superficie sembrada y cosechada en la mayoría de los productos; por ejemplo, para el año 2004 la superficie sembrada de brócoli fue de 242 has. y de ellas se cosecharon 102, para el 2008 sólo se sembraron 228 y se cosecharon 98 has, en total la producción de otoño-invierno disminuyó de 2004 al 2008 en 20 has. sembradas, que impactaron en 528 toneladas en este periodo. Sin embargo, la producción primavera-verano fue la más afectada, ya que sólo se sembraron 4,675 has. en 2008, en relación con el 2004, en el que se sembraron 7,204 has.; es decir hubo una disminución de 2,529 hectáreas menos en sólo cuatro años. Los siguientes cuadros nos presentan un panorama más exacto de lo ocurrido en la producción en cada una de las delegaciones, consideradas rur-urbanas.

En los siguientes cuadros, con base en los años 2002 y 2006, nos podemos percatar de que la producción no sufrió cambios relevantes. Esto lo podríamos ver desde un enfoque desde el cual, después de haberse promulgado la LDRS, en el 2001, el campo recibió más apoyo en 2002; en tanto que en los últimos años la política federal ha ignorado las normas establecidas, como es el caso de la LDRS.

Cuadro 9
Estado Distrito Federal, 2002
Modalidad: Riego + Temporal
Resumen Cultivos por Delegación

Municipio		Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Sup. Siniestrada (Ha)	Valor Producción (Miles de Pesos)
1	ALVARO OBREGÓN	114.00	114.00	0.00	627.35
2	CUAJIMALPA DE MORELOS, CUAJIMAL	169.00	169.00	0.00	699.65
3	MAGDALENA CONTRERAS, LA	421.00	421.00	0.00	2,108.08
4	MILPA ALTA	5,084.00	5,084.00	0.00	33,838.80
5	TLAHUAC	4,953.00	4,953.00	0.00	88,435.84
6	TLALPAN	8,517.50	8,507.20	10.30	95,156.15
7	XOCHIMILCO	2,145.00	2,123.70	21.30	25,211.47
		21,383.30	21,361.90	21.40	291,549.99

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con base en la información de las Delegaciones de la Sagarpa.

Cuadro 10
PRODUCCION AGRÍCOLA, 2006
Modalidad: Riego + Temporal
Resumen Cultivos por Delegación

Estado	Municipio	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Sup. Siniestrada (Ha)	Valor Producción (Miles de Pesos)
DISTRITO FEDERAL	ALVARO OBREGÓN	76.00	76.00	0.00	566.15
DISTRITO FEDERAL	CUAJIMALPA DE MORELOS/CUAJIMAL	84.00	84.00	0.00	457.35
DISTRITO FEDERAL	MAGDALENA CONTRERAS, LA	398.00	398.00	0.00	2,835.26
DISTRITO FEDERAL	MILPA ALTA	5,196.19	5,196.19	0.00	34,162.14
DISTRITO FEDERAL	TLAHUAC	4,507.99	4,307.94	200.05	102,326.07
DISTRITO FEDERAL	TLALPAN	7,759.70	7,759.70	0.00	80,700.35
DISTRITO FEDERAL	XOCHIMILCO	1,683.90	1,680.90	3.00	174,334.20

Fuente: Elaborado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con base en información de las Delegaciones de la Sagarpa

En los cuadros 9 y 10, encontramos nuevamente diferencias en las superficies sembradas y cosechadas durante el año 2002 y 2006; por ejemplo tenemos que en la delegación Álvaro Obregón se dio una disminución de 38 has tanto en la superficie sembrada como cosechada en sólo 4 años: Otra delegación que tuvo pérdidas fue La Magdalena Contreras, cuya superficie pasó de 421 has. sembradas en 2002, a 398 en 2006. Xochimilco mostró una pérdida de 462 has de superficie sembrada en tal periodo; Tlalpan perdió 757.6 has. en tanto que Cuajimilpa 85. La única delegación que incrementó un poco su superficie fue Milpa Alta con 112.19 has. cosechadas durante estos cuatro años.

Ahora bien ¿qué pasó entonces con las tierras que no se cosecharon? Probablemente no hubo presupuesto para sembrar, o se tuvieron que vender las tierras por no tener para sembrar, o bien los campesinos urbanos ya no quieren sembrar.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Me parece que lo visto en este capítulo nos daría la respuesta a la pregunta planteada al inicio: *¿Es necesaria la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el DF?*

Si es necesaria, ya que el tener o contar con un marco normativo que determine las políticas a seguir en materia de desarrollo rural sustentable, que beneficie a lo campesinos urbanos de la ciudad de México, y que además establezca los mecanismos mediante los cuales se procure la sustentabilidad a la ciudad, no sólo porque se necesita de agua y aire, sino porque dentro de esta gran urbe hay toda una cultura campesina ancestral que debe perdurar, que puede ser tomada en consideración como patrimonio cultural.

En este sentido, se hace cada vez más importante que el Distrito Federal cuente con un instrumento jurídico que responda a las necesidades de su sector rural, a

fin de revertir el deterioro del nivel de vida de los ejidatarios, comuneros, micro, pequeños y medianos productores rurales, pueblos originarios y del conjunto de los habitantes de las nueve demarcaciones de la capital que todavía cuentan con suelo de conservación.

Se tiene en primer lugar el enorme problema que representa para la ciudad el crecimiento demográfico en las zonas rurales o de conservación de la ciudad, ya que ello ha generado la tala excesiva de montes, ocasionando con ello dos problemas aún más graves, por un lado la infiltración del agua de las lluvias al manto acuífero, y que ha repercutido enormemente en la nula capacidad de recarga de la cuenca de la zona y, en segundo lugar, es que los bosques sirven como pulmón a la ciudad en la lucha contra los altos índices de contaminación que ésta genera Como vemos el panorama no es nada grato para las próximas generaciones.

La importancia de tener una normatividad para el campo urbano se hace evidente, pero no como un paliativo a las demandas de los campesinos urbanos, como se ha hecho durante tantos años con el campo mexicano, se trata de crear las capacidades, los medios y los fines adecuados y necesarios para que la capital tenga una sustentabilidad tanto ecológica, como productiva.

De acuerdo a los cuadros de producción y aún teniendo una mínima parte de tierra de cultivo y de pastoreo (en comparación con otros estados), nos encontramos produciendo y, en algunos casos, se compite a nivel nacional. Por ello es necesario incrementar la productividad agrícola, ganadera, avícola, porcina, etc. Y me atrevería a decir que ahora con más fuerza que nunca, ya que debemos hacer frente a la crisis alimentaria en la que nos encontramos, y que en algún momento nos alcanzará.

Es necesario comenzar a producir nuestras tierras y darles el valor que merecen a nuestros campesinos, ya que su actividad nos dará de comer las próximas generaciones, si es que se le da la importancia adecuada al campo.

En el siguiente capítulo se hace un diagnóstico de las iniciativas de Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal, en términos de contenidos y de conformación de políticas públicas, también se realizaron entrevistas a los tres diputados que presentaron las iniciativas, para conocer el motivo que los llevó a diseñarlas, cómo fueron diseñadas, y qué perseguían con ello. Se trata en este capítulo de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores que propician la creación de una ley – política y social- y qué intereses alberga? ¿Cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley? Y, ¿en qué medida la Ley Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal, puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales?

CAPÍTULO IV

ALTERNATIVAS DE UN MARCO LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL

El derecho es el conjunto de condiciones que permiten a la libertad de cada uno acomodarse a la libertad de todos.
Immanuel Kant

Es importante recordar que las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas (Roth, 2006:33).

Por consiguiente, el desarrollo rural del Distrito Federal se concibe como un problema de interés público, que merece atención inmediata a través de la construcción de acciones (Políticas Públicas). Lenoir (1989:78-98) distingue tres fases en la construcción de problemas. Primero se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales.

Esta transformación de la vida de los individuos es la que genera una tensión por la cual las personas perciben una situación, explícita o implícitamente, como anormal o problemática Sin embargo, esta tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo), y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública, lo cual se constituye en la segunda fase.

El paso de un problema privado aún problema social tiene, por lo tanto, sus vectores. Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, le den una definición y lo expresen en el lenguaje adaptado, para que se vuelva público a través de los medios de expresión pública.

En este punto cabe mencionar el papel importante de los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos y los actores políticos en la definición y la difusión del problema. El tener un problema obliga necesariamente a dar soluciones al respecto.

Finalmente, una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública o política que se traduce generalmente en leyes, y reglamentos (Roth, 2006:59).

Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación del problema como a sus portavoces o promotores (*Ibídem*:57). Tal problema se conforma y toma forma en la agenda política. La agenda es utilizada para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, citado en Roth, 2006:57).

No hay que olvidar que en todo proceso de política pública se encuentran presentes diferentes intereses en juego, ya que siempre habrá varios involucrados en cada uno de los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, considero a las redes de políticas como mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores, tanto públicos como privados. Una red de política se define por sus actores, relaciones, lazos y sus límites. De tal forma que una red está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas; son estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamental (Marin y Mayntz, citados en Roth, 2006:24).

En este sentido Chavallier (1986:453) argumenta que los actores políticos, administrativos, económicos, científicos, morales, etc., influyen sobre el proceso

de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores.

La formulación de soluciones o de alterativas que den solución a los problemas planteados en la agenda se convierten en las principales decisiones políticas en un determinado momento, y en la legitimación de una solución, reconociendo la existencia de un problema a resolver políticamente por medio de propuestas y alternativas.

Es importante controlar la urbanización desmesurada que se presenta en suelos de conservación del Distrito Federal, no porque ésta sea mala, pues los habitantes tienen derecho a una vivienda digna, sino mas bien porque pensando en ello, la mayoría de las viviendas que se presentan en estas zonas, son precarias y no cuentan con servicios como agua, luz y drenaje, que les permitan tener una vida digna. Por otro lado la explotación de los recursos ambientales se ha incrementado hasta un punto en el que puede ser irreversible, por ello la necesidad de cuidar la vida rural en nuestra ciudad, que perdure en su entorno, con sus tradiciones, sus costumbres, su cultura y su identidad propia, propiciando con ello un equilibrio ambiental para la ciudad.

Para tal efecto, se busca promover la participación de los campesinos urbanos, por lo que se requiere entonces que la actividad agrícola sea esta ganadera, frutícola, nopalera, maicera, mielera, etc., se conforme en una organización rentable, no sólo de autoconsumo, sino que además se vincule al consumo de los ciudadanos de la ciudad y se comercialicen a nivel nacional e internacional sus productos, como ya es el caso de algunos de ellos.

En tal sentido, las alternativas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal se convierten en una decisión de políticas públicas. De ahí que

estas iniciativas se enfoquen en el ejercicio de la voluntad de las mayorías y no de unos cuantos, en congruencia con los principios de identidad, democracia, justicia, igualdad, libertad, dignidad y soberanía, que permitan generar un desarrollo sustentable con equidad.

Toman en consideración un enfoque regional, ello tiene una gran importancia en el diseño de las políticas públicas, la diferencia entre las familias rurales se explica en gran medida por la desigual distribución de los recursos naturales del capital como medio de inversión o de subsistencia según el caso, de la educación, de la pertenencia a organizaciones sociales, así como la infraestructura, los bienes colectivos y los servicios públicos, que tienen dichas familias.

Es importante reconocer que la problemática del desarrollo rural y la generación de ingresos en el campo es mucho más que un simple debate político o académico, implica aprovechar el potencial de los recursos, mejorar sustentablemente la producción, frenar los procesos de deterioro ambiental y de los recursos, propiciar un cambio en los hábitos de consumo y ordenar el aprovechamiento de los recursos y de la producción.

Por ello, el logro de resultados en materia de desarrollo rural depende de la participación coordinada de organizaciones, dependencias y entidades gubernamentales, productores, campesinos, y organizaciones no gubernamentales, vinculadas con el sector rural, sin olvidar que las comunidades, por medio de mecanismos de participación, se manifiestan como autores y actores de su destino.

Asimismo, se requieren lineamientos jurídicos que sienten las bases de coordinación, planeación y programación de acciones concretas en beneficio del sector rural, que se orienten a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; promover el manejo sustentable de los recursos naturales; desarrollar proyectos de producción primaria, incorporar procesos de

transformación, generar servicios; desarrollar capacidades en el medio rural y fomentar y consolidar la organización empresarial. De tal manera que es imprescindible que el Gobierno del Distrito Federal en coordinación con el Gobierno Federal y las delegaciones establezcan un proyecto de políticas públicas que propicie el desarrollo rural en la Ciudad.

En dicho marco de referencia, es que algunos legisladores pertenecientes a la Comisión de Desarrollo Rural del Distrito Federal, diseñaron e impulsaron sus iniciativas de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal., cuyo objetivo principal es el de incrementar el nivel de vida de la población rural del D,F, promoviendo además el desarrollo rural como vía para frenar el crecimiento urbano, y evitar el cambio de uso de suelo.

4.1. Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (12 de abril de 2007)

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, el Diputado Avelino Méndez Rangel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la siguiente Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de Equidad para las Comunidades del Distrito Federal.

La creación de una ley de desarrollo rural que reglamente la zona rural urbana de la capital se considera de suma importancia, ya que se cuenta con un bagaje histórico rico en tradiciones y costumbres que difícilmente se encuentran en otra ciudad del mundo. En este sentido, basta decir que los pueblos indígenas, sus comunidades y campesinos, antiguos habitantes de la Cuenca de México, convivieron con el ecosistema lacustre que comprendía los lagos de Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Chalco y Xochimilco, mediante grandiosas obras hidráulicas.

Es urgente la actualización de los diagnósticos y pronósticos de la situación del suelo de conservación, de las ocho áreas clasificadas en su zonificación: forestal de conservación, forestal de conservación especial, forestal de protección, forestal

de protección especial, agroforestal, agroforestal especial, agroecológica y agroecológica especial; de levantamiento de inventarios sobre número y población de especies actuales de flora y fauna endémicas; padrones y censos de ejidos, comunidades, micro, pequeña y mediana propiedad agrícola, así como de la producción pecuaria, acuícola y silvícola, y del número, tipo y calidad de los servicios turísticos, ecoturísticos, recreativos, deportivos y culturales, artesanales, de ornato, de medicina tradicional y alternativa; igualmente la actualización de los análisis topográficos, orográficos, hidrográficos, de subcuencas y microcuencas existentes.

Lo anterior con la finalidad de diseñar nuevas políticas públicas de desarrollo rural que reviertan el deterioro del nivel de vida de los ejidatarios, comuneros, micro, pequeños y medianos productores rurales, pueblos originarios y del conjunto de los habitantes de las nueve demarcaciones de la capital que todavía cuentan con suelo de conservación.

La iniciativa contempla algunas acciones como elementos para la generación de políticas públicas: se encarga de la incorporación plena del sector agropecuario y de la población rural del Distrito Federal al desarrollo nacional; busca incrementar la productividad y el estímulo a la transformación y la comercialización de los productos agropecuarios y forestales; contribuyendo con las autoridades competentes a la regularización y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, así como a la generación de condiciones propicias para el incremento de la calidad del medio ambiente, entre lo cual adquiere relevancia la rehabilitación, preservación y mantenimiento continuo del sistema chinampero.

Pretende fomentar la coordinación con las instituciones sectoriales de carácter local o federal, con el fin de analizar y resolver de manera conjunta asuntos agrarios, de uso del suelo de conservación, de medio ambiente, de atención a los pueblos originarios y a los migrantes, tanto de los que van al exterior, como de los que se asientan en el territorio del Distrito Federal.

La iniciativa, identifica a los productores rurales, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios tanto en lo individual, como organizados conforme a las figuras jurídicas y considera productores rurales a los posesionarios de buena fe y a los arrendatarios que destinen los predios a la producción agropecuaria o al aprovechamiento forestal.

Considera como instituciones sectoriales a las dependencias y entidades públicas de carácter local o federal, cuyas atribuciones, total o parcialmente, tienden al otorgamiento de servicios y apoyos en favor de los productores rurales para la sustentabilidad ecológica, el fomento agropecuario y forestal. En donde las dependencias y entidades sectoriales del Gobierno del Distrito Federal quedan obligadas a participar en la coordinación interinstitucional para el desarrollo rural sustentable. Las dependencias y entidades públicas de carácter federal podrán integrarse a dicha coordinación, conforme los asuntos que se traten requieran de su competencia. Enfocándose, preferentemente, al apoyo de los proyectos de desarrollo micro regional, regional y del sistema chinampero.

El Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal será presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se integra como elemento clave para la participación e integración de la ciudadanía en la toma de decisiones en el Distrito Federal, en cumplimiento con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Serán miembros permanentes de él, los representantes de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal que determine el Gobierno del Distrito Federal, los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes del Consejo Distrital de Desarrollo Rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural.

En este sentido, el Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal se conforma por los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión

Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los Consejos Delegacionales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural.

Los Consejos Delegacionales para el Desarrollo Rural Sustentable se integran bajo la presidencia de los Jefes Delegacionales respectivos; sus otros integrantes son representantes en la Delegación correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios que determina el Gobierno del Distrito Federal, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en la Delegación correspondiente.

Se fomenta la prestación de servicios para el consumo de la población y para abastecer la demanda de la industria de los propios productores, con sustento en la elaboración y ejecución de proyectos productivos económica, ambiental y socialmente viables.

La política pública de desarrollo rural sustentable considera fundamental el fomento a la economía integral de traspatio, la cual tiene en todo momento prioridad de atención por parte de las instituciones sectoriales. Y los productores rurales organizados buscarán la coordinación con las dependencias y entidades sectoriales para promover, analizar, proyectar y ejecutar el establecimiento de agroindustrias y centros de acopio que permitan agregar valor a la producción primaria tomando en cuenta los precios y mercados, la generación de empleo, y el impacto económico y social en el entorno comunitario y micro regional.

Se promueve la producción, la transformación, la comercialización y la capitalización en términos de sustentabilidad, la adquisición de insumos ecológicamente sustentables para la actividad agropecuaria en conjunto y la

consolidación de la oferta de productos, en beneficio de sus asociados y de su entorno comunitario o micro regional.

Para tal efecto la secretaría, las dependencias y las entidades sectoriales apoyarán la organización económica de los productores rurales del Distrito Federal, auspiciando la capacitación y la asistencia técnica en apoyo de sus actividades productivas.

Las organizaciones económicas podrán adoptar el régimen colectivo para la explotación de sus recursos cuando su asamblea lo resuelva, en cuyo caso establecerán en su reglamento interno las disposiciones relativas a la aportación del trabajo, así como los mecanismos para el reparto equitativo de las utilidades y la formación de un fondo social. Sin embargo, los productores rurales también podrán optar por la organización, sólo para la adquisición en común de insumos ecológicamente sustentables para la actividad agropecuaria, la contratación de servicios y la comercialización.

Como elemento primordial de desarrollo la microregión será entendida como la que forma una unidad geográfica con identidad productiva preponderante, con similitud de recursos naturales, de biodiversidad, económica, social, cultural, de usos y costumbres, en la que se llevan a cabo procesos de producción específicos que las distinguen de otras. En el Distrito Federal se distinguen micro regiones productoras de nopal verdura, de amaranto, de hortaliza, de plantas de ornato, de forrajes o eminentemente forestales, además de la chinampería que presenta características históricas y culturales muy particulares.

Por ello, la organización micro regional tendrá personalidad jurídica propia y capacidad para planear el desarrollo económico social, para convenir programas y apoyos; para obtener capacitación, asistencia técnica, crédito y financiamiento; para crear infraestructura productiva, de almacenamiento y centros de acopio; para procesar, transformar, industrializar y comercializar sus productos y servicios.

Éstas contarán con ayuda de la Secretaría y, en su caso, de las instituciones sectoriales, tomando como punto de partida la investigación, análisis, planeación y programación de la producción, de la transformación, la asistencia técnica, la capacitación, asesoría, y la identificación y estudio de precios y mercados para un desarrollo rural consistente, eficiente y de respeto a los recursos naturales. De dicha instancia surgirán los planteamientos y propuestas a considerar por la coordinación interinstitucional para la planeación del desarrollo rural.

La planeación del desarrollo rural sustentable del Distrito Federal se llevará a cabo en congruencia con las disposiciones de la Ley de Planeación Federal, estableciéndose el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, reconociendo al medio rural como región estratégica para la preservación y sostenimiento del equilibrio del ecosistema del Distrito Federal y de las zonas conurbadas.

A la planeación del desarrollo rural sustentable concurrirán los productores rurales y las instituciones sectoriales, en cuya coordinación se concertarán los programas, los proyectos productivos, los objetivos, las metas, y el otorgamiento de los apoyos y servicios necesarios para su ejecución. Atendiendo además la cultura y el carácter de los productores rurales, según los usos y costumbres de cada localidad, procurando adaptar las formas de organización económica a la organización comunitaria tradicional.

Se atenderá la equidad para las comunidades y la atención a las personas de pueblos originarios que por motivos de trabajo se van a otros estados o a otros países, y a quienes, por las mismas razones y de la misma procedencia, se asientan en las diversas delegaciones del Distrito Federal.

La Secretaría establecerá registros para contar con datos veraces sobre los índices de migración de ciudadanos de los pueblos originarios del Distrito Federal que acuden al exterior con motivos de trabajo temporal o permanente,

distinguiendo los principales problemas que enfrentan, con el fin de contar con elementos para los programas de apoyo y resolución en beneficio de ellos y de sus familias. De tal forma, su propósito será el formular programas de atención y apoyo para los pueblos originarios y para la población migrante.

Se origina el acceso de los productores rurales a los servicios y apoyos para la producción, la transformación y la comercialización, así como para la conservación, incremento y mejora de los recursos naturales que hagan posible el eslabonamiento de las cadenas de producción y la sustentabilidad del medio rural.

Se gestionará el fortalecimiento de los fondos con que opera para el fomento de las actividades económicas rurales, procurando la ampliación los montos de crédito de avío y refaccionario, conforme lo requieran los proyectos productivos, preferentemente los que correspondan a los productores organizados.

Finalmente, como estrategia para la sanidad de los productos, la Secretaría se coordinará con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y los productores rurales para la ejecución de los programas de sanidad animal y vegetal, previamente convenidos. Con independencia de las campañas anuales de sanidad, ambas dependencias establecerán mecanismos para la detección oportuna de plagas y enfermedades en las áreas forestales, en la agricultura y en la ganadería, procurando su control y combate por medios biológicos.

4.1.1. ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO AVELINO MÉNDEZ RANGEL Y A SU ASESOR JURÍDICO RAYMUNDO HERNÁNDEZ

¿POR QUÉ NACE LA IDEA DE REALIZAR UNA INICIATIVA DE LEY DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL?

> Si se parte de una visión amplia, el Desarrollo Rural Sustentable tiene que ser visto como un desarrollo rural integral, por lo que es necesario que esa visión se convierta en el elemento fundamental de la cultura política del Estado mexicano. Ahora bien, el campo mexicano es un lugar importantísimo para el desarrollo del país en los próximos años.

En este sentido, la visión de Desarrollo Rural Sustentable e Integral, es decir, visto desde su acepción amplia, tendría que convertirse en esta nueva política de Estado, y en la base para una nueva construcción de un marco jurídico para la Ciudad de México, no sólo como ya ocurrió en la Ley Federal, sino que, en el caso de la Ciudad de México, incorpore las particularidades de la capital, es decir que sea una estrategia fundamental para el suelo de conservación del Distrito Federal. Que esas 882,442 de hectáreas que aún existen se conviertan en un área estratégica para mantener la viabilidad de la Ciudad de México, para garantizar su desarrollo futuro, para que la Ciudad adquiera soberanía alimentaria.

Esto no quiere decir que se prohíba la comercialización con otros estados de la república, pero la Ciudad de México tiene un suelo de conservación que se pude apoyar para dar sustento al desarrollo rural.

La falta de comprensión de lo que es el Desarrollo Rural Sustentable o el desarrollo no es que un campesino venga y venda en una feria un día sus productos, esto es una visión estrecha parcial del medio rural de la Ciudad de México. El Desarrollo Rural Sustentable es la ciudad misma, es su aire, su agua, su suelo de bienes de servicios ambientales, es lo que necesitamos todos los seres vivos para poder seguir viviendo y reproduciéndonos en este territorio.

El Desarrollo Rural Sustentable tiene que ver con la capacidad de que todos podamos vivir en un medio sano y poder conservar las especies en peligro de extinción, como son; el ajolote, el conejo teporingo, etc. En el caso del maíz, para que se conserve y perdure, pero que además para que se mejore y garantice su semilla.

Es decir hay diputados, que no conocen que hay ríos, ojos de agua permanentes y ojos de agua temporales en la misma ciudad. Entonces al momento de pedir que tomaran en cuenta eso en la iniciativa, que finalmente se aprobó, pues no hubo la recepción adecuada, porque no se conoce mucho. En este punto de vista podemos decir que la ley aprobada, no es lo que se esperaba, ya que no toma en cuenta la problemática del uso de suelo, sus especificidades, el saber de los pueblos, y las necesidades de los pueblos, este es un reto aún más amplio.

Desde otro punto de vista, es un avance el que ya exista una ley, ahora lo que se tiene que hacer es que todos esos errores se puedan corregir con la participación de toda la sociedad.

¿QUÉ SE QUIERE RESOLVER CON LA INICIATIVA DE LEY?

La iniciativa primero tenía de fondo la idea de incorporar la concepción amplia de Desarrollo Rural al Desarrollo Rural Sustentable, de tal manera que se pudiera poner en correspondencia con la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, pero habría una parte que se ponía como la punta, que es la cuestión de la reactivación productiva del medio rural del campo mexicano, ya que es uno de los grandes problemas que se tienen, sobre todo a raíz de la introducción del

neoliberalismo desde casi inicios de los ochenta, es decir que a media que se instrumentan las políticas neoliberales en el país el campo mexicano se olvida, y sufre aún más. Por eso la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tenía la idea de que contribuyera al desarrollo del medio rural.

Se quiere garantizar el equilibrio ambiental, mantenerlo, llevar a cabo políticas públicas ambientales y de desarrollo rural sustentable, elevar el nivel de vida de los campesinos urbanos, el mejoramiento de los pueblos, la mantenimiento del suelo de conservación. Mejorar la comercialización de los productos, garantizar el derecho a la salud, y reactivar la producción, se concibe a los ejidatarios, comuneros, campesinos, a todos, como elementos importantes para el desarrollo rural de la capital.

¿QUÉ MECANISMO SE UTILIZÓ PARA DISEÑAR LA INICIATIVA DE LEY?

Entrevistas, recorridos, foros, reuniones de asambleas, cuestionarios que se respondieron en vivo en las comunidades, se realizaron una serie de pláticas con los campesinos. También se sistematizaron todas las experiencias de la Comisión de Desarrollo Rural, se hizo una lectura de las iniciativas anteriores, tratando de sintetizar e incorporar nuevos elementos a esta iniciativa.

¿QUÉ ACTORES SE INVOLUCRARON EN EL DISEÑO DE LA INICIATIVA?

En primer lugar, ejidatarios, comuneros, artesanos, microempresarios, pequeños y medianos productores rurales, investigadores, abogados que han estado trabajando en la cuestión agraria y de desarrollo rural sustentable, que fueron los compañeros de la unión de juristas de México. Se contó con al opinión de los interesados que pudieran aportar lo mejor de cada uno.

¿CÓMO SE ABORDA EL TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA INICIATIVA DE LEY?

Se plantea que las políticas públicas sean prioritarias, sintetizando en una palabra, fue brindar prioridad a las políticas públicas del desarrollo rural sustentable. Se planteó la necesidad de que no fuera una política pública más, sino una política prioritaria que dé viabilidad y que pueda impactar en el desarrollo de la ciudad.

Que impactaran en la cuenca de México, que sean además de largo plazo, y aquí se trató de plasmar la concepción de cambiar el paradigma, nosotros decimos que es necesario convivir con la Cuenca de México, conservar sus fuentes de agua, sus ríos, en lugar de matarlos o destruirlos.

4.2. INICIATIVA DE LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (21 DE FEBRERO DE 2007)

El Diputado Edy Ortiz Piña del Grupo Parlamentario del PRD, IV Legislatura, presentó esta iniciativa como una propuesta de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal para la solución de un problema social que aqueja a la ciudad de México, y que tiene que ver directamente con sus habitantes, ya que además de tratar el tema de abasto de alimentos para la ciudad mediante el fortalecimiento del sector agrícola urbano, pone en la mesa el problema ambiental que tiene la ciudad y que se presenta, principalmente, en la cuestión del abasto del agua y calidad del aire.

La iniciativa aborda temas como: la importancia de conservar la zona rural, los mantos freáticos, ante el amplio crecimiento de la mancha urbana. Y que en su mayoría se determinan por acciones o Políticas Públicas a seguir argumentando que es imprescindible generar la normatividad respectiva que regule el desarrollo sustentable, con la que se pretende subsanar la deuda histórica que se tiene con el sector rural de esta gran Ciudad.

La propuesta de Ley de Desarrollo Rural Sustentable tiene como base principal una perspectiva de justicia social, capaz de emprender una cruzada en defensa de la comunidad rural, con el fin de incrementar sus potencialidades y actividades socioeconómicas, considerando el servicio ambiental que éste presta y con la convicción de que la actividad agropecuaria es el medio de trabajo principal y sustento de las familias del sector rural, y por ello la necesidad de que se norme el uso racional del suelo, la flora, agua y, en general, de los recursos naturales comprendidos en este sector.

La iniciativa de ley incorpora el desarrollo de los grupos sociales vulnerables, tratará de impulsar la igualdad de oportunidades y promoviendo el desarrollo de sus actividades exclusivamente ligadas con la tierra.

Para ello, el estado debe facilitar la organización de los productores, apoyar la vinculación de las cadenas productivas del campo; debe promover la inversión en la infraestructura rural, impulsar la capacitación, la investigación y la asistencia técnica y vincularlas a los procesos productivos. Debe adoptar un enfoque integral que considere la coexistencia de los recursos naturales con las cadenas productivas agroindustriales; crear una cultura de sustentabilidad mediante la difusión, entre los habitantes del medio rural, del valor económico y social de los recursos naturales, así como combatir los delitos ambientales e intensificar los programas e inspección y vigilancia; fortalecer la producción de autoconsumo. Asimismo, las políticas públicas al campo deben privilegiar la economía campesina, además de atender a los pequeños y medianos productores con recursos financieros y tecnológicos para su desarrollo.

La iniciativa como elemento de creación de políticas públicas, se centra en la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendentes a elevar condiciones y niveles de vida de la población rural. El Gobierno del Distrito Federal impulsará un proceso de transformación social, territorial y económica del campo urbano.

Se busca la constitución de organizaciones o asociaciones regionales, distritales o comunitarias de productores del medio rural del Distrito Federal, y la identidad histórica y social de las comunidades y pueblos del medio rural de la capital, así como el reconocimiento del patrimonio histórico cultural de los pueblos, como elemento exclusivo a la relaciones económicas y sociales de éstos con su entorno para el impulso de un Desarrollo Rural Integral.

Aborda la planeación del desarrollo rural sustentable, por lo que la conducción de la política de desarrollo rural sustentable se ejercerá por conducto de las dependencias y delegaciones mediante convenios que se celebren entre éstos.

Formulando con ello la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo rural.

Busca la concurrencia y la corresponsabilidad de los distintos órdenes de Gobierno y la descentralización como criterios rectores de la acción del Gobierno del Distrito Federal, también deberá atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable.

La iniciativa delega al Gobierno la necesidad de impulsar y definir las estrategias y acciones para el desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal. Atendiendo prioritariamente las zonas de mayor rezago económico y social, por lo que se tendrán que crear los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Productivo, en las delegaciones y en los Distritos de Desarrollo Rural.

Crea los Distritos de Desarrollo Rural, como elemento primordial de participación ciudadana, en ellos será donde se escuchen las necesidades de los campesinos urbanos; serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública del Distrito Federal que participan en el Programa General de Desarrollo y los Programas Sectoriales que de él deriven, así como con los jefes Delegacionales, para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Los Distritos coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión delegacional del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Delegacionales en el área de su respectiva circunscripción, apoyando la formulación y aplicación de programas concurrentes delegacionales del Desarrollo Rural Sustentable. En regiones con pueblos originarios, los distritos se delimitarán

considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social.

Tiene como objeto impulsar las actividades económicas en el ámbito rural del Distrito Federal, a fin de incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; y aumentar el capital natural para la producción, para la constitución y consolidación de empresas rurales; asimismo, llevar a cabo la programación y coordinación local en esta materia, tomando en consideración las necesidades que planteen los productores y demás agentes de la sociedad rural.

A fin de impulsar la investigación sobre el desarrollo rural sustentable y en particular el desarrollo tecnológico, su validación, transferencia y apropiación por parte de los productores y demás agentes, establecerá el Sistema de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal.

Las acciones en materia de cultura, capacitación, investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología son fundamentales para el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable y se consideran responsabilidad de los tres órdenes de Gobierno y de los sectores productivos, en este sentido las acciones y programas en capacitación, asistencia y transferencia de tecnología se formularán y ejecutarán bajo criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación.

Para ello las delegaciones estimularán la reconversión en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias. Ello con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la

diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

En la iniciativa, se argumenta la necesidad de que el Gobierno será el responsable de establecer en los Programas Sectoriales correspondientes y el Programa General de Desarrollo, instrumentos y mecanismos financieros que fomenten la inversión de los sectores público, privado y social. Además promoverá la creación de obras de infraestructura que mejoren las condiciones productivas del campo; asimismo, estimular y apoyar a los productores y sus organizaciones económicas para la capitalización de sus unidades productivas, en las fases de producción, transformación y comercialización. Impulsando la inversión y programará la expansión de la infraestructura hidroagrícola, su modernización y tecnificación, considerándola como instrumento fundamental para el impulso del desarrollo rural sustentable, mediante el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos del Distrito Federal.

Para incrementar la productividad y la seguridad alimentaria, se deberá fortalecer la eficiencia y competitividad de los productores, reducir los desequilibrios regionales, realizar una transformación económica de las regiones donde se realice, y generar la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos naturales. Los apoyos a los productores se orientarán a complementar sus capacidades económicas a fin de realizar inversiones para la tecnificación del riego y la reparación y adquisición de equipos e implementos, así como la adquisición de material vegetativo mejorado para su utilización en la producción; la implantación de agricultura bajo condiciones controladas; el desarrollo de plantaciones; la implementación de normas sanitarias y de inocuidad y técnicas de control biológico; el impulso a la ganadería; la adopción de prácticas ecológicamente pertinentes y la conservación de los recursos naturales; así como

la contratación de servicios de asistencia técnica y las demás que resulten necesarias para fomentar el desarrollo rural sustentable.

En materia de sanidad vegetal, salud animal y lo relativo a los organismos genéticamente modificados, la política se orienta a reducir los riesgos para la producción agropecuaria y la salud pública, fortalecer la productividad agropecuaria y facilitar la comercialización local e internacional de los productos. Para tal efecto, las acciones y programas se dirigirán a regular la importación, tránsito y manejo de organismos genéticamente modificados, a evitar la entrada de plagas y enfermedades en el territorio del Distrito Federal.

Promueve apoyar la comercialización agropecuaria y demás bienes y servicios que se realicen en el ámbito de las regiones rurales, mediante esquemas que permitan coordinar los esfuerzos de las diversas dependencias y entidades públicas, de los agentes de la sociedad rural y sus organizaciones económicas, con el fin de lograr una mejor integración de la producción primaria con los procesos de comercialización, acreditando la condición sanitaria, de calidad e inocuidad, el carácter orgánico o sustentable de los productos y procesos productivos y elevando la competitividad de las cadenas productivas, así como impulsar la formación y consolidación de las empresas comercializadoras y de los mercados que a su vez permitan asegurar el abasto interno y aumentar la competitividad del sector, en concordancia con las normas y tratados internacionales aplicables en la materia.

La política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable se orientará a establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas.

Impulsa esquemas de riesgo compartido con los productores y demás agentes del sector rural, para lo cual, a través de las dependencias competentes, procura proveer los instrumentos y recursos públicos necesarios, por medio de un esquema diferenciado en apoyo a las zonas del país con menor desarrollo. También se promoverán apoyos al productor que coadyuven a cubrir las primas del servicio de aseguramiento de riesgos y de mercado, estos apoyos económicos se entregarán prioritariamente por conducto de las organizaciones mutualistas o fondos de aseguramiento de los productores y también de las empresas aseguradoras de los productores.

El Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, integrará información nacional, local, delegacional y del distrito de desarrollo rural relativa a los aspectos económicos relevantes de la actividad agropecuaria y el desarrollo rural; información de mercados en términos de oferta y demanda, disponibilidad de productos y calidades, expectativas de producción, precios; mercados de insumos y condiciones climatológicas prevalecientes y esperadas. Asimismo, incluirá la información procedente del Sistema de Información Agraria y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Considera los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

En la iniciativa, la sustentabilidad es vista como un criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables, seleccionando técnicas y cultivos que garanticen la conservación o incremento de

la productividad, de acuerdo con la aptitud de las tierras y las condiciones socioeconómicas de los productores.

Finalmente, la iniciativa crea las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción local. Considera alimentos y productos básicos y estratégicos, da certidumbre y confianza a las partes respecto de las transacciones a lo largo de las cadenas productivas y de mercado, en materia de calidad, cantidad y oportunidad de los productos en el mercado; servicios financieros; servicios técnicos; equipos; tecnología y bienes de producción.

4.2.1. ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO EDY ORTIZ PIÑA Y A SU ASESOR JURÍDICO JOAQUÍN PASTRANA CHÁVEZ

¿POR QUÉ NACE LA IDEA DE REALIZAR UNA INICIATIVA DE LEY DESARROLLO RURAL DEL DISTRITO FEDERAL?

> Aquí es determinante el origen, que es netamente campesino, y vimos que en la ciudad se había hecho caso omiso por otros dirigentes en lo que respecta al campo, como si aquí no existieran zonas rurales, es a partir de 1986 y 1997, que es cuando ya se identifica el suelo de conservación con mas detenimiento, se piensa en preservarlo, ya que es parte del territorio que sirve para la recarga de los mantos freáticos y que son éstos los que dan agua a la ciudad de México, prácticamente el 57% del agua que se consume en la ciudad se genera en las inmediaciones de ésta.
>
> La otra situación era preservar al fauna silvestre que prevalece en la zona y sobre todo que la zona de conservación son considerados los pulmones de la ciudad, en este sentido se tenía la necesidad de generar una figura jurídica que diera consistencia a las necesidades de la ciudad. Al existir varios polígonos en la ciudad se trata de preservar las zonas de conservación y la producción campesina en la ciudad.

¿QUÉ SE QUIERE RESOLVER CON LA INICIATIVA DE LEY?

> La iniciativa trata de resolver el problema ecológico, ya que al preservar los terrenos para cultivar la tierra se generan incentivos para el campesino y se evitan los fraccionamientos clandestinos.

Dar sustento al sector agrario de la Ciudad de México, mediante la creación de políticas públicas por las características del DF, sino se cuida el avance de la mancha urbana, ¿qué será de la ciudad con el tiempo?.

Por ejemplo, si se pavimenta lo que queda del suelo de conservación ¿qué será de la recarga de los mantos freáticos? El agua es elemental, entonces el preservar la tierra para cultivo es de vital importancia, además de lo que se trata es que la ciudad debe de pagar un costo y que deba entonces de pagar los servicios ambientales, esto debiera ser un elemento importante para que los campesino no vendan sus tierras, que les reditúe para poder ofertar los servicios ambientales que la ciudad necesita.

¿QUÉ MECANISMO SE UTILIZÓ PARA DISEÑAR LA INICIATIVA DE LEY?

La ley se diseña, mediante varios recorridos en las delegaciones donde existe la producción agrícola y el suelo de conservación, y ahí se recibieron las demandas de los campesinos. Por ejemplo, en la Sierra de Santa Catarina para poner un huerto, se tenía que emparejar, y entones habia una limitante porque no se podia hacer. Lo que se queria con esto era que la iniciativa diera las facilidades para que los recursos llegaran a todos lados.

¿QUÉ ACTORES SE INVOLUCRARON EN EL DISEÑO DE LA INICIATIVA?

Campesinos, abogados, ejidatarios, comuneros, artesanos, microempresarios, pequeños y medianos productores rurales, investigadores, se trato de inmiscuir a todo aquel que estuviera interesado en el tema.

¿CÓMO SE ABORDA EL TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA INICIATIVA DE LEY?

Se toma en consideración la relación y coordinación interinstitucional, tanto a nivel local como federal, tomando en consideración el desarrollo y la inversión productiva, se toma de forma muy significativa el abasto, la distribución y la comercialización de los productos agrícolas, forestales y agropecuarios.

Para la construcción de políticas públicas, se buscó que hubiera una representación más amplia y activa; que formen parte de la toma de decisiones que establezcan con las diferentes instancias del gobierno, para que se puedan recibir de forma directa los apoyos, esto nos parece importante y muy significativo, porque finalmente mientras se escuche de manera directa las necesidades y éstas se coloquen mediante los programas es la forma en como se construirán mejores programas de desarrollo rural. Es como se piensa que esto pueda ser una alternativa de desarrollo.

> Se trata de distribuir los recursos a personas constituidas, porque aquí hay mucha tierra ejidal y comunal, se trata de que nadie quede fuera, para darles recursos, todos están contemplados en la iniciativa para darles apoyo.

4.3. INICIATIVA DE LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (8 DE FEBRERO DE 2007)

El Diputado Alfredo Vinalay Mora, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN, IV Legislatura dado el rezago del desarrollo rural, presentó una iniciativa para crear la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal, cuyo objetivo principal era fomentar la coordinación y participación de los distintos órdenes de gobierno y del sector privado orientados al fomento del Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal.

Argumenta la creación de mesas de trabajo, que en primer lugar tenían como propósito la creación de una Secretaría de Desarrollo Rural en el Distrito Federal, la cual se creó el 6 de febrero de 2007, bajo el nombre oficial de Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) y, posteriormente conscientes de que no existía una marco normativo en materia rural de la capital se piensa en la formulación de una ley de desarrollo rural sustentable.

Ante la necesidad de contar con lineamientos jurídicos que sentaran las bases de coordinación, planeación y programación de acciones del sector rural, que se orientaran a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, promover el manejo sustentable de los recursos naturales; desarrollar proyectos de producción primaria, incorporar procesos de transformación, generar servicios; desarrollar capacidades en el medio rural y fomentar y consolidar la organización empresarial, entre otros. Asimismo, se considera imprescindible que el Gobierno del Distrito Federal en coordinación con el Gobierno Federal y las Delegaciones, establezcan un proyecto de políticas públicas que propicie el desarrollo rural en la Ciudad.

De tal forma, la iniciativa vislumbra un marco de políticas públicas de desarrollo local, para ello contempla la creación del Consejo Local para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (Consejo Rural-Capitalino) el cual estará integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno, que son los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quienes integran la Comisión de Desarrollo Rural y representantes del sector rural.

También se prevé la descentralización de la gestión pública mediante la celebración de convenios de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno y los particulares, fomenta la creación de los distintos programas a través de esquemas de coordinación, regulando los contenidos, los apoyos económicos y la forma en cómo se hará pública su creación y resultados a través de un banco de información.

Crea las bases para generar el fomento a la investigación en el desarrollo rural, y la divulgación de la misma. Otorgando apoyo y equipamiento a las zonas agrícolas y generando el mecanismo necesario para gestionar incentivos y poder otorgar beneficios a las partes involucradas en el desarrollo rural del Distrito Federal.

Mediante el financiamiento rural, establecerá los mecanismos para la generación y aplicación de créditos y financiamiento al campo. Generando con ello la información económica y productiva, necesaria y adecuada, con las que se establecerán las bases para la generación de sistemas de información a que deberán tener acceso todas las personas, que se encuentren involucrados en el desarrollo rural del Distrito Federal.

Fomentará la infraestructura hidroagrícola y los servicios básicos, por las cuales se aplicarán los recursos hidráulicos, a la producción rural, y los modos en que se dará a efecto de obtener el mejor aprovechamiento posible. Para tener una productividad y se establecerá la formación y consolidación de empresas rurales.

Garantiza la higiene de los productos y bienes de origen rural, y la coordinación que existirá con otros órganos de Gobierno, mediante la creación de normas oficiales y otros instrumentos técnicos, y la responsabilidad y coordinación de las autoridades para garantizar la calidad de los alimentos, destinados principalmente al consumo humano.

Trata de generar los mecanismos adecuados que lleven a la comercialización de los excedentes de los productos que se generen y garantizará normativamente los riesgos que existan en las cosechas. Busca que en todo momento se posea la característica de ser sustentable

Finalmente, se busca la sustentabilidad no sólo del entorno, sino también la sustentabilidad en términos de producción, que ésta sea diversa y abundante, y que contribuya a satisfacer la alimentación de la población del DF, que la producción genere un abasto suficiente para estas zonas y que se desarrollen y puedan elevar su nivel de vida, mediante la correcta alimentación de sus familias.

La iniciativa de Ley da certidumbre a todas las personas (productores colectivos o individuales) para que realicen actividades en el medio rural, y conceptualiza al Desarrollo Rural Sustentable como el mejoramiento integral del bienestar social de la población, procurando el crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza de las colonias marginadas, proveer la equidad social y de género en sus comunidades y asegurar la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Dota de importancia a la generación de políticas públicas y a la coordinación intergubernamental que debe existir entre el Gobierno del Distrito Federal, la SEDEREC, y las Delegaciones, para desarrollar programas para el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del Distrito Federal y que estarán orientados a las siguientes acciones:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural del Distrito Federal, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida;

II. Corregir disparidades del desarrollo rural a través de la atención diferenciada de las zonas de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal;

III. Impulsar prioritariamente el desarrollo productivo-económico y social de las comunidades rurales de mayor marginación, enfatizando la reconversión productiva sustentable, para avanzar en el abatimiento del rezago que presentan algunas regiones del Distrito Federal;

IV. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, mediante el impulso de la producción agropecuaria del Distrito Federal;

V. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los Recursos Naturales, mediante su protección y aprovechamiento sustentable; y,

VI. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura en el Distrito Federal (Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del DF, Artículo 5).

Para lograr esto se piensa en que tales programas y acciones se realicen con criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y promover la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción; así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar

la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad.

Se piensa en la comercialización primero de autosuficiencia, para posteriormente fortalecer el mercado de la ciudad y promover el desarrollo regional, para realizar después intercambios con el exterior, y con ello incrementar el ingreso de la población.

Aunque se incorpora la participación de las organizaciones campesinas, en materia del diseño de los programas de desarrollo rural, no se les da fuerza a sus comentarios, la misma ley señala que éstos tendrán voz, pero no voto, es decir se les escuchará, pero eso no significa que los programas en su totalidad integrarán sus demandas. Estos programas por lo general están supeditados al presupuesto que se le asigne al campo.

La Secretaría propondrá al Jefe de Gobierno, con fundamento en la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal, las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población rural el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo social, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a la población económica y socialmente vulnerable.

La Secretaría considerará las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Rural-Capitalino, a fin de incorporarlas en el Programa Sectorial, Especial y Concurrente. Igualmente, considera los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman con las delegaciones, así como el establecer las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación (Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del DF, Artículo 22).

En este sentido, la Secretaría es la responsable de crear las políticas y programas para el desarrollo rural del DF, para lo cual en coordinación con el gobierno y los jefes delegacionales harán las previsiones necesarias para financiar y asignar recursos a los programas, mientras que las organizaciones, agentes productivos presentarán su demandas, mismas que se integrarán en los programas que se emitan.

Se emite la importancia que tiene el mejorar las condiciones de vida de la población, y se determina la necesidad de influir en aspectos tales como educación, salud, planeación familiar, vivienda, combate a la pobreza y la marginación, el cuidado al medio ambiente, la equidad de género e impulsar la cultura y las tradiciones de cada región de la capital.

La iniciativa busca privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

Para este propósito se protegerá la biodiversidad y prevendrán los desastres naturales, con pleno respeto a la cultura, los usos y costumbres de la población. Asimismo, se promoverá la integración y diversificación de las cadenas productivas, generando empleos y agregando valor a los productos del campo (Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del DF, Artículo 64).

4.3.1. ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO ALFREDO VINALAY MORA Y A SU ASESOR JURÍDICO OMAR BARONA

¿POR QUÉ NACE LA IDEA DE REALIZAR UNA INICIATIVA DE LEY DESARROLLO RURAL DEL DISTRITO FEDERAL?

Primeramente, al inicio de la IV Legislatura, había el interés del Jefe de Gobierno, de crear una Secretaria de Desarrollo Rural para el Distrito Federal que iba a requerir la ley. Además de que buena parte de la Ciudad es rural y su suelo de conservación es muy amplio. Entonces no existía un marco legal que le diera sustento, por eso se comienza a crear la ley.

Además, como miembro de la Comisión de Desarrollo Rural, de la Comisión del Medio Ambiente y de la Comisión del Agua, esto me llevó a la necesidad de crear un marco jurídico, para tener donde canalizar los programas o políticas que la propia Secretaría de Desarrollo Rural haria. Afortunadamente se crea la Secretaría, y nosotros ya habíamos avanzado en la construcción de la iniciativa.

¿QUÉ SE QUIERE RESOLVER CON LA LEY?

Esta Secretaría necesitaba un marco normativo, estaba el tema rural, pero no existía una ley que viera por el desarrollo rural, entonces por eso nace la necesidad de crear la ley. Ahora bien, la ley busca muchas cosas: el tema rural es un tema poco atendido a nivel local, porque la concentración de desarrollo urbano en la ciudad es más amplio que el tema del desarrollo rural. Todo lo demás es zona de abandono, y hay gente del campo en la ciudad de México, lo que se busca es conjuntar todas las normas que hay en torno a los campesinos; por ejemplo los campesinos no tienen acceso a la vivienda, necesitábamos entonces que lo tuvieran, no tienen acceso a créditos, no tienen infraestructura, lo que hicimos fue retomar sus demandas y plasmarlas en la ley.

¿QUÉ MECANISMO SE UTILIZÓ PARA DISEÑAR LA INICIATIVA DE LEY?

Muchas consultas, muchos foros y la experiencia de la gente del campo. Se tomó en consideración la situación actual de los campesinos, ya que mucha gente no tiene acceso a la escuela, créditos, programas sociales, no tenían tampoco acceso al tema social, ayuda a madres solteras, en pocas palabras lo que hicimos fue llevarles la ciudad al campo. Porque todos lo beneficios que se tienen en la ciudad de México son para el tema urbano, todos lo beneficios que tú tienes no los tienen los campesinos.

Por ello, tomamos en consideración todas la delegaciones del sur oriente, Tlahuac, Xochimilco, Tlalpan, Milpa Alta. Nosotros fuimos al campo y les dejamos la iniciativa; se tardaban meses y nos hacían recomendaciones. De igual forma se

entregó a la Secretaría de Agricultura la iniciativa ellos nos hicieron comentarios. Se dio todo un proceso de trabajo.

¿QUÉ ACTORES SE INVOLUCRARON EN EL DISEÑO DE LA INICIATIVA?

Abogados, campesinos, legisladores, delegados, autoridades locales, autoridades federales, con el propósito de adecuar esta norma. El actor que tuvo el mayor peso fue el campesino.

¿CÓMO SE ABORDA EL TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA INICIATIVA DE LEY?

Una de las partes sustanciales en esta ley, es el tema referente a la transparencia, por ello se crea el Consejo de Desarrollo Rural; de lo que se trata es que la gente tenga un lugar en donde se conozcan los programas, y sepa que pasa con los recursos, estos últimos deben de ser transparentes y se origina un mecanismo de evaluación. Porque tradicionalmente se les entregaban recursos a los campesinos, pero no se sabia qué pasaba con ellos. Con esto lo que se pretende es que haya un mecanismo que genere transparencia y le de sentido al campo.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Es inevitable que la capital no sobrevivirá si el deterioro del medio rural continúa aceleradamente y sus habitantes no hacemos nada o hacemos poco por detenerlo. Hoy el país entero y la Ciudad de México son más dependientes de la producción agroalimentaria de los países industrializados, no sólo porque año con año se incrementan las importaciones de alimentos, sino porque dichas importaciones las estamos pagando con deuda.

Al dar respuesta a las preguntas sobre ¿Cuáles son los factores que propician la creación de una ley – política y social- y qué intereses alberga? Y, ¿cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley?

De acuerdo a lo visto en este capítulo podemos decir que un elemento importante que se toma en consideración para la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal es que surge de la necesidad de contar con un instrumento jurídico, que vele por los intereses de los campesinos urbanos, que

sea capaz de tener en su esencia las necesidades de éstos, y que además de ello incremente el nivel de vida de la población.

Como se puede observar en las tres entrevistas existe una preocupación por crear una legislación activa, no de escritorio, es decir activa porque se crean foros, consultas, visitas, se toman en cuenta las demandas de los campesinos, al menos en una primera instancia, es decir que las iniciativas tienen el elemento participativo. En cada una de ellas está la preocupación por dar seguridad jurídica a los campesinos urbanos y contemplan las diferencias territoriales que existen en la ciudad, por ello los programas deben ser distintos y acordes a cada una de las delegaciones.

Y en relación con el cuestionamiento sobre ¿en qué medida la Ley Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal, puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales?, se puede decir que las políticas públicas deben ser prioritarias, pero sobre todo se deben privilegiar las políticas públicas del desarrollo rural sustentable. Se planteó la necesidad de que no fuera una política pública más, sino una política que de viabilidad y que pueda impactar sobre el desarrollo de la ciudad, es decir, que sean de largo plazo.

Asimismo, se toma en cuenta la relación y coordinación interinstitucional, tanto a nivel local como federal, considerando el desarrollo y la inversión productiva, incrementando el abasto, la distribución y la comercialización de los productos agrícolas, forestales y agropecuarios. Para la construcción de políticas públicas, se buscó que hubiera una representación más amplia y activa; que formara parte de la toma de decisiones con las diferentes instancias del gobierno, para que se pudieran recibir de forma directa los apoyos. Esto me parece importante y muy significativo, porque finalmente mientras se escuchen de manera directa las necesidades y éstas se coloquen mediante los programas es la forma en que se construirán mejores programas de desarrollo rural. Todo lo anterior considero que pudiera ser una alternativa de desarrollo.

Una de las partes sustanciales en estas iniciativas de ley es el tema referente a la transparencia, por ello se crea el Consejo de Desarrollo Rural, con lo que se pretende que la gente tenga un lugar en donde se conozcan los programas, y saber qué pasa con los recursos, los cuales deben ser transparentes, de tal forma que se origina un mecanismo de evaluación.

Aunque los tres diputados concuerdan en la necesidad de contar con una marco normativo que de sustentabilidad a los campesinos urbanos, es posible distinguir diferentes posturas al respecto, por ejemplo vemos que el Dip. Alfredo Vinalay centra su discurso en una acción que se debe de hacer porque jurídicamente no se cuenta con una ley en el DF, y por lo tanto hay que diseñarla y aprobarla, su discurso se coloca en la necesidad de contar con una ley que conjugue todas las normas que están entorno al tema rural, o como lo menciona en la entrevista nosotros ya hicimos la ley, ahora le toca a la Secretaría formular los programas, con sus propias palabras "Se realizó un instrumento que más le convenga al ejecutivo, para que éste ultimo pueda generar los programas que quiera y pueda. Con esos criterios el gobierno hará los programas que más le parezca adecuado".

Para el Dip. Edy Ortiz toma en consideración su origen netamente campesino y entonces la visión que tiene de la ley es distinta, ya que el mismo ha sufrido las inclemencias del campo, y se preocupa por la recarga de los mantos freáticos y la dotación de oxigeno que se brinda a la ciudad, se preocupa por la preservación de la fauna y es entonces que ve la necesidad de contar con una figura jurídica. Es decir se preocupa por las necesidades de la población campesina, pero ve a la ley más como un elemento que de sustentabilidad a la ciudad mediante la conservación de zonas agrícolas y de suelos ecológicos.

El Dip. Avelino Méndez tiene una visión más integral de lo que debe ser el desarrollo rural en la ciudad, incorpora particularidades de cada delegación y lo pone como una estrategia fundamental en la construcción de programas, además de que para el es indispensable la creación de foros de consulta, es decir trata de

tomar lo más que se pueda la opinión de los productores de la ciudad, pues considera que la participación activa es lo mejor para la construcción de la ley, otro tema que considera y que los otros dos diputados no, es el referente al problema de la crisis alimentaria, y para ello propone una verdadera sustentabilidad productiva de la ciudad.

En este sentido, se puede señalar que las iniciativas por la esencia por la que fueron creadas dan un paso muy importante en la construcción de leyes nuevas, o como lo menciono se conforman alternativas que a la postre construirán una ley de nueva generación, ya que se busca la participación ciudadana en foros, en entrevistas y en recorridos, con el fin de hacer una ley que contemple los problemas de los campesinos urbanos, y que la ley no sea vista como una ley más de escritorio, se busca diseñar una ley nueva, participativa y que vele por los intereses de los campesinos urbanos. Por tanto podemos decir que es una ley de nueva generación.

Otros efectos, en el Distrito Federal, son el deterioro de la capacidad histórica de producción y autosuficiencia alimentaria, de su equilibrio ambiental y del uso de sus recursos naturales, que tienen como consecuencias:

- El decremento paulatino de los volúmenes de producción agropecuaria;
- El desgaste del suelo agropecuario por la sobreexplotación;
- La baja rentabilidad de las actividades agropecuarias;
- La atomización de la propiedad;
- Los asentamientos humanos irregulares en suelo rural;
- La insuficiencia en la aplicación y transferencia de tecnologías apropiadas a las regiones productivas,
- Las relaciones de desigualdad en el intercambio de los bienes y servicios entre el medio rural y el medio urbano;
- La desarticulación entre normas e instituciones que inciden en el medio rural, que provoca un dispendio de los exiguos recursos asignados.

Esta situación genera una apremiante necesidad y propicia la oportunidad de legislar para reactivar social, económica y culturalmente al medio rural de la Ciudad de México, reorientando las políticas de desarrollo rural. *Por ello se plasma la importancia de una LDRS-DF. Como elemento clave para la construcción de políticas públicas locales.*

Así, a mi forma de ver, se ha transitado hasta el momento por dos etapas del ciclo de las políticas públicas: la conformación como problema público y la entrada en la agenda de gobierno, o política, para la conformación de alternativas. Dando lugar a un nuevo proceso que es la toma de decisión de una alternativa. Tema que se aborda en el siguiente capítulo. Es decir, cómo se aprueba la ley, qué actores se involucraron para su aprobación y qué beneficios representa a los campesinos urbanos, y cuáles son las políticas públicas que pueden ser diseñadas con esta nueva normatividad.

Asimismo, en el siguiente capítulo se trata de dar respuesta a nuestras preguntas sobre *¿cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley?* Y, ¿en qué medida la Ley Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales?

CAPÍTULO V

LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL DISTRITO FEDERAL (LDRS-DF), COMO UNA ALTERNATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

> Mi sentimiento es que las naciones no pueden ser realmente una y que sus actividades no podrían llevar al bien común de la humanidad entera, a menos que se reconociera la ley familiar (de amor) en los asuntos nacionales e internacionales. Es decir, en el orden pacífico. Las naciones no pueden llamarse civilizadas sino en la medida que obedezcan a esta ley.
>
> Mahatma Gandhi

Las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, como respuesta al problema, poco a poco van a aparecer y predominarán unas sobre otras. Idealmente, durante esta etapa de formulación se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y de contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución (Roth, 2006:74).

La posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante, tanto para su inscripción como para su solución. De cierta forma los problemas y las soluciones compiten entre ellos para figurar en la agenda; así un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya dado solución (*Ibídem*:59).

Por lo general, la selección de la mejor alternativa es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. (*Ibídem*:74). El tiempo es el aliado o enemigo según los intereses u objetivos de cada participante.

Es importante recordar que esta gran metrópoli, concentra 17.1 millones de mexicanos, y necesita con urgencia: "evitar la ocupación urbana de las áreas naturales, en donde se preservarán las condiciones de la flora y fauna del Valle de México; la recarga de los acuíferos subterráneos; los cuerpos de agua; las áreas destinadas a usos forestales, a la producción agrícola y pecuaria y a la conservación del paisaje" (Torres, 2001).

En este sentido. la Ciudad de México debe detener el crecimiento urbano, antes de sufrir un colapso de consecuencias imprevisibles, las problemáticas similares de la Ciudad de México son el requerimiento diario de increíbles volúmenes de agua potable, aire puro y alimentos frescos para satisfacer las necesidades vitales de sus habitantes, pero los necesita de alta calidad, libres de contaminación y disponibles en un ambiente sano y equilibrado.

Es así que, el 31 de enero del 2008 se expide la "Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal (LDRS-DF)" en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con lo que se termina con un proceso de presentación de alternativas y se pasa al de toma de decisiones, y en la que encontramos, como en toda política pública, un nuevo proceso, el de la implementación. Sin embargo, en este estudio sólo se contemplará la etapa de toma de decisión.

5.1. Actores Involucrados en la LDRS-DF

5.1.1. Actores Políticos

Los actores políticos involucrados, como vimos en el capítulo anterior, fueron los diputados que presentaron las iniciativas, ellos estuvieron involucrados en la conformación de esta Ley, ahora aprobada:

> "La ley que se aprueba, retoma partes de cada una de las iniciativas presentadas durante el 2007, y se realizan cambios debido a las propuestas de los actores políticos" (Diputado, Vinalay).

> "La ley contempla las tres iniciativas, se realizaron mesas de trabajo, entre asesores, diputados, y la representante de la Sederec, por lo que se tuvieron reuniones con la Consejería Jurídica para escuchar las opiniones del gobierno respecto del contenido de la ley, obviamente tratándose de un elemento de esta naturaleza, no es nada acabado, todo está sujeto a modificaciones, cambios actualizaciones, pero se puede decir que fueron escuchadas y tomadas en cuenta las opiniones que correspondían, tanto a los que promovieron las iniciativas como al propio gobierno.
>
> Es una necesidad normativa que diera sustento al desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal. El hecho de que exista es un avance y que esto repercute en beneficio de los campesinos
>
> Una vez presentadas las iniciativas, ya no se pudieron tomar en consideración las organizaciones campesinas, en la nueva ley, antes sí pero después no" (Diputado Ortiz).

A).- En un primer momento encontramos reuniones de trabajo que se llevaron a cabo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura y en la Comisión de Desarrollo Rural.

En estas reuniones se contó con la participación de académicos y representantes del Gobierno Local, se llevó a cabo en mayo de 2007, se discutió y analizaron algunos temas para la construcción, de la ley. Para la realización del trabajo se diseñaron algunas mesas de trabajo, y se acordó como ejes orientadores para el análisis los siguientes puntos:

Temas:

- £ Desarrollo rural sustentable *vs* Medio ambiente
- £ El desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal
- £ Los sujetos sociales, políticos y administrativos de la ley
- £ Las Políticas Públicas, locales y federales, para el desarrollo rural en la ciudad de México y en las delegaciones con suelo rural.

Se consideró como un problema destacado en el DF, el no contar con un marco jurídico que regule las actividades del campo y la tenencia de la tierra. Ya que en la Ciudad de México como en las otras entidades, convergen distintas normas jurídicas del ámbito local y federal, por lo que es necesario un proceso de análisis

sobre el tema para evitar incongruencias, buscando armonizar los diferentes ordenamientos en la materia.

En el caso de las demarcaciones territoriales con suelo rural, las autoridades delegacionales no cuentan con facultades para determinar las políticas de atención al sector, siendo estas facultades exclusivas de los órganos de la administración pública central, una situación que debe revisarse.

En tal sentido, los problemas del campo que existen en la Ciudad de México son un ejemplo concentrado de los problemas que existen en todo el país, por lo que los contenidos de la nueva ley deben ser un aporte para la discusión y solución de los pendientes históricos en esa materia.

Los actores sociales rurales son cruciales ante el hecho de que las políticas de atención al suelo de conservación se definen en función del servicio ambiental.

Por ello, es relevante conocer dentro de cada espacio particular y diverso de la zona rural urbana, la realidad de los actores sociales, pues éstos tienen que involucrarse en la construcción de una política pública, donde la ley tiene que contemplar estrategias diversas y particulares que permitan una participación de la gente desde lo local y lo diverso.

Así, si en la ley se promueve la participación social de las comunidades para definir los programas necesarios para ellos, éstos deben participar en la definición de esas políticas públicas, porque lo público estaría sustentado en el consenso y en el disenso de las comunidades, destacándose además que el desarrollo rural incluye la capacidad de los actores sociales para proponer. La ley tiene que admitir esa diversidad, tiene que ser una regularidad que admita la expresión de la diversidad en los distintos espacios y nichos culturales, sociales, ecológicos y productivos de las zonas rurales del Distrito Federal.

A la zona rural de la Ciudad de México se le debe fortalecer con mayores recursos financieros otorgándole un trato preferencial, precisamente para la sobrevivencia de la ciudad.

La ley tiene que ir, en su instrumentación, acompañada de una aplicación creciente de recursos como una política de Estado; de igual manera con el diseño de acciones de fomento para impulsar el desarrollo, pues el financiamiento tendrá que considerar la asistencia técnica y la capacitación como parte del bienestar social, y el empleo permanente.

El Distrito Federal tiene definido todo su territorio rural como suelo de conservación, lo cual le distingue y reconoce su valía respecto a lo ambiental. Esto es un elemento que lo diferencia frente a las demás entidades federativas, dado que estas ponen el acento en la producción y orientan sus acciones en ese sentido.

Las zonas definidas de conservación y las definidas como agrícolas podrían tener un desarrollo integral con técnicas apropiadas en cuanto a rotación de cultivos, en cuanto a cuidado del suelo, evitar la erosión, y otros aspectos, considerándolos como materia de coordinación y corresponsabilidad metropolitana

Los procesos de deterioro de la ciudad están directamente vinculados a su zona rural, incluso rebasa de alguna manera la delimitación política del Distrito Federal, habría que hablar de la cuenca con los estados vecinos que confluyen con el Distrito Federal.

La agricultura urbana podría ser una opción productiva en la Ciudad de México, misma que resolvería parcialmente algunos problemas de abasto.

La agricultura urbana tiene elementos sumamente importantes, como son:

- El manejo de suelo urbano,

- Los intercambios con el conjunto de la ciudad son el abasto, el espacio, el agua, el mercado y el mismo trabajo,
- En espacios pequeños se tienen rendimientos fuertes con nuevas tecnologías,
- La agricultura urbana, no se contrapone con el desarrollo urbano, sino que debe ser parte de ese desarrollo sostenible, ya que es complemento de la agricultura rural.

En ese sentido se estaría hablando de una nueva ruralidad, de una concepción distinta del espacio rural, de las relaciones que guarda particularmente con lo urbano y en especial en el caso de nuestra ciudad, ya que se encuentra un continuo entre la ciudad y el campo, no solamente por las comunicaciones, la informática, las relaciones que se tienen, el crecimiento impresionante de la ciudad, de las grandes y de las megaciudades, de tal manera que se estaría hablando de una nueva ruralidad, de una relación rural-urbana o urbano-rural.

B).- En un segundo momento, tenemos la tercera sesión ordinaria de la Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa, IV Legislatura, con fecha 11 de mayo de 2007 (versión estenográfica). Y es a partir de aquí en donde las fuerzas de poder entre los mismos diputados se hacen presentes para la toma de decisiones, lo que determina las coaliciones entre los representantes, y las inercias políticas afloran, para determinar y aprobar la ley.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN FRAGMENTOS DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA LEY:

> El C. Diputado Alfredo Vinalay Mora: Yo quisiera tomar la palabra al respecto. Hemos estado durante estas semanas haciendo análisis y consideraciones respecto a las propuestas que existen sobre la propuesta de Ley de Desarrollo Rural para el Distrito Federal, hay en este momento tres consideraciones, no se encuentra el diputado Edy Ortiz, sin embargo me parece que una de las peticiones que éste hacía es la reconsideración de estos foros debido a la complejidad de las tres propuestas que existen.
>
> Yo en reiteradas ocasiones he manifestado la importancia de que los asesores técnicos se sienten a hacer un análisis pormenorizado de estas tres propuestas para que previo a estos foros pudiéramos ir trabajando en los temas en donde pudiese haber consenso y en otros en donde no.
>
> Yo le solicitaría, señor Presidente, que retirara esta propuesta, se discutiera con un poco más de tiempo y sobre todo pudiéramos llegar a acuerdos respecto no

solamente de estos foros de consulta sino también respecto del contenido de las tres iniciativas que se han propuesto. Esa es mi petición.

EL C. PRESIDENTE (Diputado Avelino Méndez).- Como Presidente de esta Comisión de Desarrollo Rural sí de verdad con todo respeto me sorprende esta solicitud.

Esta propuesta de calendario, de mecánica para hacer esta consulta en comunidades, de la Ley de Desarrollo Rural, ustedes la tienen en sus manos desde hace por lo menos tres semanas, yo sí pediría que se aprobara este calendario por lo siguiente:

Miren, hay un reclamo muy fuerte en cuanto a la elaboración de leyes, un reclamo muy fuerte en cuanto a que se dice que se hacen desde los escritorios. Lo que estamos proponiendo es una consulta amplia con los núcleos agrarios, es decir ejidos, comunidades, pequeños propietarios, para que esta ley sea lo mas consensuada posible.

Ustedes, al igual que su servidor, estamos muy interesados en el desarrollo rural del Distrito Federal y estamos muy interesados porque sabemos que ésta es un área estratégica para la sobrevivencia de toda la ciudad.

Por tal motivo, el que nosotros intentemos buscar una ley lo más consensuada posible con todos los sectores en un área que la verdad tiene graves rezagos, de todo tipo, creo que nos va a llevar a tener una Ley de Desarrollo Rural que sirva a las comunidades y que sirva al Distrito Federal.

EL C. DIPUTADO ALFREDO VINALAY MORA.- Hay una propuesta que yo hice, el solicitarle a usted que retire la propuesta, puesto que usted es quien propuso esta serie de foros; mi propuesta es que usted retire este tema y con los demás diputados pongamos una fecha para ponernos de acuerdo y revisar esta propuesta que usted ha hecho y que nosotros con toda la voluntad deseamos que sea de consenso con los demás legisladores. La petición mía, para evitar que la propuesta que está en los documentos se vote, es que usted hiciera el retiro de la petición, de otra forma habría la necesidad de votarla, y yo aqui es donde le solicitaría su reconsideración.

EL C. PRESIDENTE.- Alfredo Vinalay, yo propongo una variante, no veo conveniente retirar esta propuesta dado que ustedes la conocían desde hace un buen tiempo, no hubo ningún comentario a esto. Yo sí pediría que la contrapropuesta que yo le hago, señor diputado, es que dado que si estamos de acuerdo en los foros, a menos que usted diga que no, entonces sí ya es otro asunto, pero si estamos de acuerdo en los foros, que nos reunamos la próxima semana para definir la mecánica, pero reitero, a menos que usted no esté acuerdo en los foros, entonces sí ya estamos hablando de otra cosa. Entonces yo la contrapropuesta que le hago es que nos reunamos la siguiente semana, que usted proponga fecha, día, hora y lugar para realizar esta sesión extraordinaria, que nos lleve a replantear entre todos esta propuesta de foros para la elaboración de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal. Esa es la contrapropuesta que le hago, señor diputado.

B).- En un tercer momento, tenemos la primera sesión extraordinaria de la Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa, IV Legislatura, con fecha 16 de mayo del 2007.

El C. Diputado Alfredo Vinalay Mora.- En la reunión pasada comentábamos la necesidad de que si bien había que consensar lo más posible la Ley de Desarrollo Rural en cualquiera de sus versiones, también comentábamos la dificultad que pudiese presentar el hecho de abrir a una consulta tan compleja como pudiese ser un tipo de ley como la que estamos discutiendo, sin antes llegar a algunos acuerdos que pudiesen propiciar una ley realmente que nos resuelva los problemas de desarrollo rural que la ciudad tiene.

La discusión sobre el desarrollo rural no es nueva, lleva muchos años y precisamente esa discusión ha sido el marco por el que se han hecho las propuestas que aquí tenemos. Pero yo he sido de la idea, lo he comentado, que si antes de que se pueda concluir con un dictamen acordado éste se somete a una consulta, que a mí me parece que ya lleva muchos años haciéndose, pudiéramos dar pie a que nunca se logre nada. Porque otra pregunta sería precisamente bajo qué reglas, con quién, cuándo, cómo, una serie de preguntas que creo que dificultaría el poder llegar realmente a un acuerdo con esta ley.

Por otro lado, a mí me parece que las iniciativas que se han presentado son en buena parte iniciativas muy técnicas que dificultarían el que foros de consulta abiertos pudiesen ayudarnos a concluir algo más de lo que ya está siendo propuesto. Por eso la propuesta nuestra es que sacáramos adelante en conjunto con los asesores un dictamen con el que pudiésemos estar de acuerdo y presentáramos ya el dictamen para que fuese valorado por el pleno.

Yo creo que el llevar a cabo este tipo de consultas entorpecería el poder llegar a una conclusión mejor de las que ya hemos dialogado y que en otras legislaturas ya también han sido consideradas.

El C. Diputado Sergio Ávila Rojas.- Si no hay alguien más que quiera intervenir, yo voy a tomar la palabra. Esta no va a resolver los graves problemas del campo, coadyuvará. Hay un conjunto de elementos más que habría que considerar de tipo administrativo, financiero, de políticas federales, es importante que el gobierno federal en su histórico abandono del campo, pueda considerar también al Distrito Federal como una región estratégica para la vida de la misma ciudad, pero finalmente la ley ayudará a mejorar las condiciones de vida de los productores del campo.

Yo creo que o dificulta el asunto de los foros que podamos escuchar la opinión de los productores pues para poder ir consensuando también en serio a partir de las

propuestas desde las que se proponen con Martínez Rojo y otros diputados, hasta las actuales, para en efecto generar condiciones jurídicas que permitan el marco necesario para el desarrollo rural.

Particularmente creo que no afectaría estas consultas, que los productores se sentirían bien que les escuchásemos, que se pueda considerar su opinión a lo mejor en algunos aspectos del financiamiento, de la comercialización, de la asesoría técnica, tenemos algunas opiniones, pero ellos pudieran ayudarnos.

El C. Diputado Edy Ortiz Piña.- Gracias. Miren, yo no estoy en contra de los foros. Yo creo que puede ser parte, pero lo que creo que tenemos que tener claro aquí es que habiendo sido presentadas las iniciativas ante el Pleno de la Asamblea y trasladadas a la Comisión para su dictaminación, no puede ser que después vayamos a consultar a la gente respecto del trabajo que hicimos a nivel de los diputados.

Yo creo que es al revés. Debimos haber hecho foros con anterioridad para levantar en tal sentido la opinión de las comunidades agrarias o rurales del Distrito Federal y sobre eso enmarcar las iniciativas. No cosas no se puede hacer al revés. Digo hay que tenerlo claro.

Más sin en cambio yo no estoy en contra de los foros. Digo, si podemos enlistar una serie de foros para recoger las opiniones y los puntos de vista de quienes están involucrados en la condición rural en el Distrito Federal, hagámoslo. Pero no confundamos el asunto de los programas, de lo que tenemos que de alguna manera ver en tanto se generó con la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y regular algunas cosas, con lo que va a normar la propia Ley de Desarrollo Rural o que pretendemos regule la Ley de Desarrollo Rural.

Yo evidentemente creo que si de foros y de consultas se trata, digo aquí hay compañeros que colaboraron con nosotros cuando Martínez Rojo, cuando se presentó la primera iniciativa, y se hicieron foros en el Distrito Federal y se ahí se levantó. Foros se han hecho en el Distrito Federal para la generación de la Ley de Desarrollo Rural.

La iniciativa que nosotros presentamos tiene que ver con esos foros, con esa iniciativa, con el documento que hoy nos entregan ustedes de las diversas iniciativas que se han presentado.

Yo más bien creo que tenemos que asentar para no entrar en un debate en esta Comisión, tener que votar qué iniciativa es la que pasa, si la que presentó el diputado Avelino, la que presentó el diputado Vinalay o la que presentó un servidor, para ver aquí quien o cual de las iniciativas tienen la verdad absoluta y cuál es la buena y tener que entrar a una votación que no tiene sentido, que los

asesores de los tres diputados, en este caso Avelino, Vinalay y un servidor se sienten y que se sumen los asesores de los demás diputados, para generar una propuesta a acabada de lo que puede ser la Ley de Desarrollo Rural y que a la par si quieren hagamos los foros, como parte de los trabajos inclusive que estamos generando por parte de la Comisión, pero no precisamente como viene marcado aquí para ir dice, a consultar las iniciativas, porque evidentemente habiendo presentado insisto, un servidor la iniciativa o mi iniciativa de la Ley de Desarrollo Rural, yo no la voy a llevar a consulta, con todo respeto.

Yo respeto los puntos de vista de ustedes, pero no la voy a llevar a consultar porque foros en el Distrito Federal ha habido y la Ley o la iniciativa que un servidor está presentando, digo conlleva o recogió cada una de estas propuestas que desde 1997, el equipo al que ha pertenecido un servidor, hemos venido trabajando.

El C. Diputado Alfredo Vinalay Mora.- Gracias. Yo comparto la inquietud del diputado Edy Ortiz, en el sentido de que para que las iniciativas se hayan presentado, tuvieron que haber sido elaboradas con las propuestas precisamente de los sectores a quien atiende esta inquietud.

No podría ser de otra manera, porque elaborar una ley en las rodillas, sería algo fuera de toda regularidad y comparto el hecho de que precisamente tuvo que haber sido al revés que para la elaboración de las diferentes iniciativas, tuvimos que haber acudido a los sectores rurales, a los interesados en este tema, para que con el diálogo, pudieran haber hecho comentarios y propuestas para poder integrar las diferentes iniciativas que se han presentado.

De ahí por lo menos y creo que es de donde se han elaborado las iniciativas y comparto la propuesta, coincido en que si después de que cada uno acudió con diferentes asociaciones, grupos e interesados en la materia, se integraron las diferentes propuestas, que me parece que hay mucha coincidencia por lo menos en las que yo he leído, pero por razones hasta de estilo o de algunos criterios pues pudieron ser redactadas de diferente forma, pero creo que en el fondo atienden la problemática que se está presentando.

Ahora bien, comparto la propuesta de que una vez hechas las iniciativas y presentadas a la Comisión de Gobierno pudiéramos entre nosotros, entre los asesores, ponerse de acuerdo, ponernos todos de acuerdo para elaborar un solo dictamen que recoja las formas y los fondos propuestos en cada una de las iniciativas.

Yo soy de la idea que podamos ponernos de acuerdo entre nosotros tomando en cuenta que ya llevan los partidos políticos, los grupos, las asociaciones, más de 10 años invertidos en escuchar y en tomar en cuenta las propuestas de este tan importante sector.

Tomo yo la propuesta del diputado Edy Ortiz y nos sumamos.

La C. Diputada Elvira Murillo Mendoza.- Pues estoy de acuerdo con el diputado Alfredo Vinalay y con el diputado Edy Ortiz en que se haga el trabajo de sacar una sola propuesta, que se reúnan los Secretarios Técnicos para que ellos puedan hacer un análisis y se saque una sola propuesta. Creo que eso es lo más viable, lo más inteligente, para que sea esa la propuesta que apoyemos y que presentamos al Pleno.

El C. Presidente.- Gracias, diputada Elvira. A ver, yo nada más quiero hacer algunas precisiones.

Primero, todos los que estamos en esta Comisión consideramos al sector rural relacionado con suelo de conservación como una prioridad para esta ciudad, como algo que debe retomar o más bien debe de tener el carácter de estratégico para la Asamblea y para el Gobierno.

Yo sí insistiría en estos foros, los foros no están contrapuestos con lo que ustedes están proponiendo, pero para nada, no están para nada contrapuestos. Una consulta que llevemos hacia las comunidades, hacia los ejidos, hacia los pequeños propietarios, hacia las universidades, hacia todos aquellos que están interesados en el desarrollo rural para el Distrito Federal, no veo dónde estén contrapuestos.

Sí les quiero recordar que de que se presentó la primera iniciativa de Desarrollo Rural a la fecha han cambiado las situaciones, y yo lo tengo que reconocer, porque hemos sido gobierno durante estos 10 años. El sector rural había sido, pues no se le había puesto la atención correspondiente.

Hoy tenemos una Secretaria de Desarrollo Rural que fue aprobada por esta Asamblea, hoy tenemos un Jefe de Gobierno que está hablando de cambios de paradigmas para el desarrollo de esta ciudad, hoy tenemos un panorama muy distinto al que teníamos hace 10 años; la mancha urbana ha seguido creciendo, ha habido algunos apoyos federales y locales para el desarrollo rural, por primera vez el desarrollo rural está siendo tema de primera importancia para el Gobierno del Distrito Federal, por primera vez los actores del sector rural se han movilizado para exigir que se les atienda en sus demandas, eso la verdad nunca se había visto.

En fin, han cambiado condiciones que yo digo nos obligan a nosotros a exponer ante las comunidades las propuestas que nosotros hacemos. Estos foros no van a ser para aprobar o desechar, o sea, la propuesta que nosotros tenemos, al igual que con ustedes, es hacerles entrega de todo este material a ejidos, comunidades, a todo aquél que la quiera, de las propuestas que nosotros sí es cierto elaboramos sobre la base de nuestra experiencia y elaboramos también en gabinete, porque digo, así se hacen las leyes.

Yo sí les propondría vayamos en las dos vías consensuadamente, llevan muchos años haciéndose pero las condiciones han cambiado, de verdad, yo siento que las condiciones para el sector rural han cambiado, la gente del sector rural ha cambiado, por primera vez se está dando cuenta de la importancia de sus terrenos para la sobrevivencia de la ciudad y hoy empiezan a reclamar.

Aquí se ha dicho cuáles van a ser las reglas, cuáles van a ser los cómo, el por qué la Ley de Desarrollo Rural, los cómo los podemos hacer nosotros y el trabajo de gabinete que ustedes están pidiendo también nos tenemos que sentar.

Yo les decía la anterior ocasión los que tienen la problemática en el sector rural tienen propuestas, que quizá no estén contempladas en lo que nosotros estamos proponiendo, tienen gente que los apoya y ellos mismos han adquirido la suficiente experiencia para que estos documentos que sé son muy técnicos, la verdad a veces algunos de ellos, sobre todo los comisariados ejidales y representantes comunales su lectura que hacen de la legislación agraria y rural atienden al dedillo, muchos tienen asesores que nos pueden ayudar a enriquecer esta propuesta.

De verdad, compañeros, yo no veo una necesidad de cerrarnos a estos foros. ¿Qué buscamos en estos foros? ¿Qué se busca en los foros? Que estas nuevas condiciones que se están dando en el sector rural se puedan ver reflejadas en estas leyes.

El trabajo final, el trabajo de recoger las propuestas, en donde todos vamos a estar involucrados, en donde vamos a buscar que sean foros consensuados con las comunidades, finalmente nos van a dar resultados y algunas de esas propuestas quizá las tengamos que incluir en la redacción final de esta ley.

Yo sí les pediría, compañeros diputados y diputadas, que no nos neguemos a esta posibilidad, expongamos ante los actores del sector rural lo que nosotros hemos propuesto, no va a pasar nada, no se va a tratar de ninguna manera, y eso ténganlo presente por si hay esa inquietud, de atacar a alguien o algo; creo que somos lo suficientemente maduros nosotros como diputados para que esos foros sean lo más productivos posibles, porque además ahí vamos a estar todos y no se va a tratar bajo ningún concepto de atacar una iniciativa, vamos a enriquecer todas las iniciativas que tenemos y al mismo tiempo, y con esto concluyo, el trabajo de la Comisión con nuestros secretarios técnicos de todos los diputados que somos parte de esta Comisión se va a realizar.

Si ustedes me preguntan qué vamos a lograr con esto. Hay un calendario que concluye el 9 de agosto, nuestro periodo ordinario empieza en septiembre, yo estaría pensando lo que resta de agosto, después del 9 de agosto y lo que resta de septiembre para concluir la redacción final de la ley con todo lo que se haga en gabinete y en campo.

Finalmente, se cerró la discusión con la siguiente votación: 2 votos a favor, 4 votos en contra, 0 abstenciones. Es decir, se votó porque no se realizaran más foros de consulta y se diseñara un solo documento que contemplara las tres iniciativas anteriores, pues en ellas ya estaban plasmadas las demandas de la población campesina del DF.

En este apartado se encuentran presentes lo que se denominan mecanismos de movilización de recursos políticos en donde la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar la ley es distribuida o dispersa entre distintos actores, existe entonces una red de política la cual se define por sus actores, lazos y límites entre ellos, por tanto cada uno influye o trata de influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses. La presencia de los actores explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre éstos (Chevallier en Roth, 2006:73).

Se observa una lucha entre los actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, en este sentido, la respuesta al problema poco a poco va a ir apareciendo, e irse diseñando hasta que predome sobre las demás. Se observa un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución.

También podemos vislumbrar una interacción política de los participantes, en este caso de los diputados, cada uno de ellos presiona bajo su punto de vista un conjunto de intereses, y vemos cómo es que se utiliza la persuasión en sus intervenciones, como un elemento que puede atraer a algunos a sus posturas, entonces la persuasión se presenta como uno de los mecanismos más importantes para la toma de la decisión final, que conlleva la aprobación de una u otra alternativa.

5.1.2. ACTORES SOCIALES

En el apartado anterior lo que se pudo observar fue una interacción política en donde trataron de demostrar unos con relación a los otros que su propuesta beneficiaban a todos, esto es fundamental en el juego de poder que se presenta entre los diputados y en la toma de decisión.

Para la elaboración de esta ley como ya se ha mencionado que se generaron foros de consulta para tomar en consideración sus demandas, en este sentido se promueven los intereses de los ciudadanos, creando eventos como foros, marchas y huelgas. Así mismo se difunde la consulta para ampliar la audiencia y legitimar las acciones y decisiones (Roth, 2006:65).

Se tuvo la oportunidad de asistir al Foro Regional de Desarrollo Rural, el cual se concertó en dos momentos. A ellos asistieron integrantes de grupos campesinos y miembros de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, (Sederec).

- £ Foro 1, región (Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tlalpan y Magdalena Contreras) realizado en agosto de 2007.

- £ Foro 2, región (Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta) realizado en septiembre de 2007.

LA REALIZACIÓN DE ESTOS DOS FOROS TUVO COMO OBJETIVOS:

Concentrar las demandas de los productores, así como sus inquietudes y conocer los obstáculos con los que se enfrentan para obtener los apoyos o subsidios. Con ello se pretendía integrar sus peticiones tanto en la creación de nuevos programas como a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el D.F.

A continuación se dan a conocer las conclusiones que de primera mano pudimos obtener, en cada una de las mesas presentadas en estos foros. Así como una pequeña observación, es importante señalar que los productores están dispuestos a dialogar y a dar sus opiniones, tanto para la creación o el diseño de nuevas políticas públicas, como para el diseño de la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el DF.

1.- LA PRODUCCIÓN EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO, FORESTAL, ACUÍCOLA Y ARTESANAL

Temas abordados:

Mesa 1.- Producción tradicional y orgánica, infraestructura hidráulica y de transporte, técnicas alternas, cosecha de agua, desarrollo tecnológico, capacitación, entre otros.

Conclusiones:

Foro 1: Capitalizar el campo, simplificación de trámites, creación de proyectos factibles económicamente, creación de leyes y reglamentos acordes al DF, reflejados en políticas públicas de largo plazo, fortalecimiento de comités delegacionales, y la creación de políticas públicas destinadas al desarrollo rural.

Foro 2: Realizar un diagnóstico de los productos por regiones. Generar programas de capacitación. Que las dependencias de los tres órganos de gobierno tengan una obligatoriedad en cuanto a mejorar la distribución de los recursos. Crear una cultura de diálogo y tolerancia. Fomentar la investigación en la producción agrícola, para incrementar el desarrollo rural, reactivando así la economía. Se observa la necesidad de que las autoridades vean a los productores como sujetos en el proceso productivo. Crear e impulsar la creación de viveros.

Observaciones:

Mesa 1: Una de las peticiones más sobresaliente fue la realización de estudios regionales en donde se conozcan los productos y las características de cada una de las regiones o delegaciones en este caso. Esto con el fin de crear mejores programas.

2.- LA COMERCIALIZACIÓN EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO, FORESTAL, ACUÍCOLA Y ARTESANAL

Temas abordados:

Mesa 2: Comercialización, distribución, acopio, abasto, fomento, promoción, comercio justo, desarrollo artesanal, capacitación, investigación, comercio exterior, entre otros.

Conclusiones:

Foro 1: Generar la obligatoriedad de la impartición de la capacitación. Crear mecanismos de alianza entre distintos productores. Diagnosticar el proceso generador de información. Promover y difundir de forma oportuna la información sobre los programas existentes sin tintes partidistas. Realizar apoyos gubernamentales o convenios intergubernamentales. Crear proyectos alternativos. Realizar una redefinición de los subsidios, para poder otorgar mejores apoyos. Revisar y evaluar los programas a fin de conocer sus logros y metas alcanzados, para tener programas sustentables.

Foro 2: Tener una nueva perspectiva en cuanto al diseño de las políticas públicas, que vayan de abajo hacia arriba, es decir que se tome en cuenta la participación ciudadana. Generar canales de comercialización. Dar capacitación técnica. Gestionar precios justos para los productos elaborados o cultivados en el DF. En relación con el mercado: Tener una

visión de economía de mercado interno, para fortalecer con el tiempo al mercado externo. Generar relaciones interinstitucionales, así como relaciones en los tres niveles de gobierno. Contar con una calendarización que permita conocer los periodos de producción por zonas, así como su variedad de productos. Crear más apoyos de financiamiento para la comercialización.

Observaciones:

Mesa 2: En esta mesa fue muy reiterativa la cuestión de la capacitación técnica, pero además hay que añadir que también es necesaria la capacitación humana, y administrativa.

Otro punto trascendental son las relaciones intergubernamentales, pues ello formará mejores vías de comunicación y, por consiguiente, una mejor distribución de recursos, pues no se duplicarán programas en diferentes dependencias. Es necesario revisar las reglas de operación de los programas pero, en este sentido, sería mejor verificar la normatividad que sustenta a dichos programas (leyes, decretos). La participación social o ciudadana es importante, ya que ellos son los principales diseñadores de las políticas públicas, así como de las normas o reglamentos; sin embargo, es importante marcar que esta participación tiene que verse reflejada y no sea sólo un juego político para dar legitimidad a lo diseñado.

3.- FONDO DE DESARROLLO RURAL Y VARIABLES SOCIALES RURALES

Temas abordados:

Mesa 3: Fideicomisos, instrumentos económicos, incentivos, apoyos, subsidios, créditos, empleo rural, migración, educación, salud, alimentación. y vivienda.

Conclusiones:

Foro 1: Respetar los derechos comunales, visualizados en leyes y reglamentos. Crear un programa social integral. Crear escuelas campesinas. Recibir capacitación especializada y en su lugar de origen. Mejorar la tecnología en el campo, con fácil acceso para ellos. Revisar las reglas de operación por programa a fin de hacerlos mas accesibles para los productores. Recibir ayuda en cuanto a la actualización fiscal.

Foro 2: Capacitación en materia de fiscalización. Participación de productores en la realización y revisión de las normas y reglamentos. Tener una sola ventanilla, que de orientación. Dar información equitativa y con respeto. Crear formas de organización independientes. Apoyar de forma incondicional la producción orgánica. Informar de los programas creados. Fomento a la vivienda rural mediante créditos.

Observaciones:

Mesa 3: En esta mesa una de las discusiones predominantes fue la de los desvíos del presupuesto o el mal manejo que ello implica, la mala y poca información con que cuentan los productores cuando se crea un programa, la decadente atención que reciben cuando piden información al respecto.

Por lo tanto, el dinero debe ser entregado de forma directa y con el único fin de incentivar la producción orgánica. Pero además es indispensable incluir la rendición de cuentas en informes donde se verifiquen los programas aceptados y los rechazados para terminar con la corrupción o el clientelismo partidista.

4.- DESARROLLO TERRITORIAL, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ASUNTOS AGRARIOS

Temas abordados:

Mesa 4: Suelo rural, ordenación territorial, turismo alternativo, pueblos originarios, consejos consultivos, bancos de información, geografía y estadística, mecanismos de consulta pública, organización campesina, capacitación agraria, parcela de la mujer.

Conclusiones:

Foro 1: Respeto a la participación de los productores. Tomar en cuenta las características de cada una de las delegaciones del DF, para la creación de programas locales. Crear políticas públicas que ayuden a recuperar la identidad de los pueblos y campesinos del DF. Crear sistemas de evaluación y control de los programas. Revisión del marco normativo a nivel local. Crear un programa o ley de desarrollo rural. Revisar el programa de reordenamiento urbano, así como el programa de reordenamiento ecológico

Foro 2: Crear un programa de ordenamiento, que cuente con mapas, planes de uso de suelo, etc. Adecuar la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Sustentable del D.F, a las necesidades y demandas de los campesinos de la zona metropolitana. Crear bases de datos que permitan conocer la cantidad de producción por variedad en el DF. Realizar el pago a tierras que son de conservación ecológica o de servicios ambientales. Aplicación de la norma de ecoturismo alternativo. Protección al maíz. Promoción de la agricultura orgánica.

Observaciones:

Mesa 4: La creación de un programa de ordenamiento y reordenamiento se hace cada vez mas urgente, pues ello permitirá contar con bases de datos actualizados, mapas de las zonas, y la diversificación de producción que se realiza en el DF.

Es importante contemplar la producción del maíz en nuestra región, pues ello es un elemento muy importante en la alimentación de muchas de las familias rur-urbanas.

Las discusiones realizadas en los foros tenían como principal intención la conformación de la ley, concentrándose las necesidades de los productores, que se plasmaran en la LDRS-DF. Podemos decir que son tomadas en consideración probablemente no todas pero si la mayoría de ellas, con esto estaríamos hablando de una participación social en la construcción de un nuevo marco legal.

5.2. *Aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del* Distrito Federal

Para aprobar esta ley se revisaron las anteriores iniciativas y se llegó a acuerdos políticos, dada la complejidad y la necesidad de contar con un marco normativo que beneficiara a los campesinos urbanos del Distrito Federal. A continuación se abordarán las visiones que tenían los actores involucrados en la conformación de esta Ley. Hay que recordar que en las iniciativas anteriores se realizaron para su diseño diversos foros de consulta, con el propósito de que quedaran plasmadas las demandas de la población y no fuese una ley más de escritorio.

Se realizó un análisis completo de la zona rural del DF, y se recordó que la actividad agrícola es un elemento clave para frenar el crecimiento de la zona urbana y para detener el deterioro ambiental que se incrementa en la Zona Metropolitana del Valle de México.

La actividad de los grupos de interés proporciona una forma importante de solución interactiva de problemas cuando la solución analítica de problemas se hace imposible (Lindblon, 1991:112), es aquí que la fuerza política por medio de sus acuerdos determinaron la aprobación de la ley ya que de lo contrario se hubiera estancancado y no hubiera sido posible su aprobación. Con esto quiere decirse que no se elige la "mejor" alternativa, pero sí se toma en consideración las fuerzas sociales o por lo menos una buena parte de sus demandas, ya que la toma de la decisión final, se acuerda entre los diputados como principales actores.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO AVELINO MÉNDEZ:

¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS QUE PERCIBE ENTRE LA LEY LOCAL Y LA LEY FEDERAL?

> Un avance de la ley es su publicación, sin embargo tiene grandes problemas; uno de ellos es el haber sintetizado la opinión que tienen los ejidos sobre la problemática del desarrollo rural actual, segundo la información que se tiene, y tercero las propuestas. Se puede decir que la ley que ya se aprobó va a tener que revisarse y verificarse verdaderamente las propuestas que hacen los ejidatarios, comuneros, campesinos, artesanos, pequeños, medianos productores rurales, así como los investigadores, las organizaciones no gubernamentales. Es decir, se necesitan recoger nuevamente las opiniones de todos.
>
> Una característica de la iniciativa que se presentó y que no contempla la ley, son que se quería que la ley incorporara las características del Distrito Federal; por ejemplo las chinampas, éstas están reconocidas como patrimonio cultural de la humanidad, si éstas son un logro del ser humano, las chinampas por su naturaleza debieron haber sido reconocidas en la ley.
>
> En la Ley de Desarrollo Urbano; por ejemplo se debieron reconocer a las chinampas como uso de suelo, por lo tanto si se reconoce como uso de suelo a las chinampas, entonces la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, evidentemente tendría que haber incluido toda una normatividad sobre las chinampas, y con esa base, preocuparse por su conservación, ampliación, mantenimiento, es decir asegurar que la chinampa y su entorno siga siendo patrimonio cultural de la humanidad.
>
> Por eso debe haber un nuevo diagnóstico del entorno rural y que las reformas que se vienen tengan impacto en el medio rural. Sin embargo, hay que reconocer que la ley ya se aprobó y hay que trabajar con ello.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO EDY ORTIZ:

¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS QUE PERCIBE ENTRE LA LEY LOCAL Y LA LEY FEDERAL?

De acuerdo al articulo 27 constitucional, la ley federal sirve como referencia a los Estados, pero los Estados pueden hacer las adecuaciones o suscribir las modificaciones que crean pertinentes, para dar consistencia y coherencia de acuerdo a las necesidades que se presentan en cada región, ya que el DF., es muy diferente a los Estados, era importante contar con un marco jurídico, que fomentara el desarrollo rural de la capital.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO ALFREDO VINALAY:

¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS QUE PERCIBE ENTRE LA LEY LOCAL Y LA LEY FEDERAL?

En primer lugar éste es un tema local, en segundo lugar estamos partiendo de los instrumentos que tenemos locales, los instrumentos federales pasan por el gobierno capitalino y las delegaciones. No se tocan temas federales para no provocar duplicidades o conflicto, pero si dimos facilidades para que la gente, a nivel local, pudiera tener acceso a lo que les corresponde.

Es decir, la ley federal no la hicimos local, se aprovechó lo que hay a nivel local para generar este instrumento, son cosas totalmente diferentes. El tema fitosanitario no existe en esta ley, es un tema federal, hay temas que no abordamos porque son materia federal.

Hay temas, que para que se adecuen al marco local tienen que ser congruentes con lo que hay en el federal. En este sentido, la ley local debe empatar con la federal, si no cuando se quieren bajar recursos no se puede por conflictos legales, por eso se hace referencia al marco federal.

La ley que se aprueba retoma partes de cada una de las iniciativas presentadas durante el 2007, y se realizan cambios debido a las propuestas de los actores políticos.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO AVELINO MÉNDEZ:

¿PERSONALMENTE QUÉ ESPERA DE ESTA LEY?

Que se agudicen los problemas, van a surgir problemas jurídicos, económicos, hay muy poco para que esto se convierta en beneficio de la población; por ejemplo en el caso del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable del DF esto plantea un

problema jurídico, pues ya venía funcionando como elemento de la ley federal, y al momento que nace la ley local, ésta le asigna otro nombre, entonces este nombre diferente generará problemas para las discusiones que se llevan a cabo, en lugar de que la ley local, reconociera que este Consejo ya existe y lo apoyara, lo proyectara, pues más bien le da otro nombre, lo que hace que el Consejo se meta en una discusión, lo que va hacer para que sus resoluciones no sean desconocidas, además si tiene nombres distintos, cómo se hace para que se garantice el desarrollo rural de la capital.

En otro caso, se agudizarán problemas porque hay algunas cosas que no existen en el DF, porque no se corresponden y en otros casos una formulación muy baja para ver si se ejercen algunos presupuestos en los ejidos o comunidades, es decir, es una norma baja que no permite desplegar acciones. Sin embargo, lo importante es que ya tenemos una ley, ahora el trabajo es reformarla. Se aprueba una ley que no tiene los verdaderos contenidos de Desarrollo Rural Sustentable.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO EDY ORTIZ:

¿PERSONALMENTE QUÉ ESPERA DE ESTA LEY?

Que se apliquen sus términos, que haya una participación real para que la norma funcione, de los contrario será letra muerta, no se trata de que los propios gobernantes la impulsen o no, sino más bien de que los propios campesinos sean ellos quienes determinen las acciones a seguir.

La ley contempla las tres iniciativas, se realizaron mesas de trabajo, entre asesores, diputados, y la representante de la Sederec, por lo que se tuvieron reuniones con la Consejería Jurídica para escuchar las opiniones del gobierno respecto del contenido de la ley, obviamente tratándose de un elemento de esta naturaleza no es nada acabado, todo está sujeto a modificaciones, cambios, actualizaciones, pero se puede decir que fueron escuchadas y tomadas en cuenta las opiniones que correspondían, tanto a los pro-moventes de las iniciativas como al propio gobierno.
Es una necesidad normativa que diera sustento al desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal. El hecho de que exista es un avance y esto repercute en beneficio de los campesinos.

Una vez presentadas las iniciativas ya no se pudieron tomar en consideración a las organizaciones campesinas, en la nueva ley, antes sí pero después no.

Antes de la creación de la ley federal existía más personalidad jurídica, la tenencia de la tierra y el ejidatario, a partir de esta ley basta que se formen grupos de interés para que se pueda deshacer o acabar con el ejido, esto deja endeble el sustento de los propios ejidatarios o comuneros. Por ello, esta ley federal tiende más a generar políticas comerciales y sigue con el modelo de privatización y de venta de tierras a las grandes industrias.

> El gobierno del DF es el asiento de los poderes federales y su gobierno está regido por el ejecutivo, el legislativo y después vienen los órganos locales, entonces el gobierno federal tiene injerencia para gobernar, es decir que dependemos del gobierno federal, no así los estados. Estas son las desventajas que tiene el Distrito Federal.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA ENTREVISTA REALIZADA AL DIPUTADO ALFREDO VINALAY:

¿PERSONALMENTE QUÉ ESPERA DE ESTA LEY?

> Que sea un instrumento que de seguridad jurídica a los campesinos, que a nivel de políticas públicas, asegure transparencia y rendición de cuentas para que los recursos repercutan en el campo y las personas que se atiendan no sólo obtengan beneficios de desarrollo rural, sino a nivel personal y que los dote de seguridad social.

5.3. LA LDRS-DF PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES

Las políticas públicas son ámbitos de definición y de participación de la sociedad civil en los asuntos del Estado, están orientadas al fortalecimiento y regulación de un mercado campesino. En este sentido, la LDRS-DF es una acción normativa que tiene como base la creación de políticas públicas para el desarrollo rural de la zona del Distrito Federal.

La LDRS-DF tiene por objeto la regulación de las actividades agropecuarias en el Distrito Federal, así como el fomento de la coordinación y participación de los tres órdenes de gobierno y del sector privado orientados al fomento del desarrollo rural sustentable. Incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, el fomento tecnológico, la industrialización y comercialización de los bienes, servicios y acciones del medio rural, y todas aquellas acciones tendentes a elevar la calidad de vida de la población rural de la Ciudad de México.

Se maneja primordialmente bajo el término de sustentabilidad y lo entiende como la acción que integra criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiendan a mejorar la calidad de vida y productividad de la población, con

medidas apropiadas de preservación y protección del ambiente natural, el desarrollo económico equilibrado y la cohesión social, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

Para efectos de cumplir con lo estipulado en la ley, ésta impulsará políticas públicas y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del Distrito Federal, para ello se ejercerán las siguientes acciones:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural del Distrito Federal, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida;

II. Corregir disparidades del desarrollo rural a través de la atención diferenciada de las zonas de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable en el Distrito Federal;

III. Impulsar prioritariamente el desarrollo productivo-económico y social de las comunidades rurales de mayor marginación, enfatizando la reconversión productiva sustentable para avanzar en el abatimiento del rezago que presentan algunas regiones del Distrito Federal;

IV. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria mediante el impulso de la producción agropecuaria del Distrito Federal;

V. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los Recursos Naturales, mediante su protección y aprovechamiento sustentable; y

VI. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura en el Distrito Federal.

Para efectos de lograr lo siguiente: el Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales correspondientes, así como los programas concurrentes y especiales que en coordinación con el gobierno federal se establezcan, serán las vertientes en las que el Gobierno del Distrito Federal fije los compromisos y responsabilidades ante los particulares y los diferentes órdenes de gobierno, éstos se atenderán de acuerdo a los recursos presupuestales del Distrito Federal y, en su caso, de la Federación.

También se preocupa de la alimentación en el Distrito Federal (y la crisis alimentaria a nivel nacional que se vive actualmente), por ello considera indispensable cumplir con los siguientes objetivos:

I. Promover la eficiencia económica de las unidades de producción y del sector rural en su conjunto;

II. Lograr que los productores y demás agentes de la sociedad rural cuenten con mejores condiciones para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades económicas y comerciales, derivados del desarrollo de los mercados y de los acuerdos y tratados en la materia suscritos por el Gobierno Federal;

III. Incrementar, diversificar, reconvertir y mejorar las actividades productivas en el medio rural, para fortalecer la economía rural, el auto-abasto, la ampliación y fortalecimiento del mercado interno y el desarrollo de mercados regionales, que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio comercial con el exterior;

IV. Aumentar la capacidad productiva para fortalecer a la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales, que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio;

V. Fomentar la protección y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos que permitan aumentar y diversificar las fuentes y actividades productivas en el medio rural, a fin de incrementar las fuentes de empleo e ingreso de la población, conforme con las disposiciones legales aplicables y;

VI. Mejorar la cantidad y la calidad de los servicios a la población.

La ley establece la creación del Consejo Rural de la Ciudad de México, como principal órgano consultivo de participación y de planeación para la formulación de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable del Distrito Federal.

En su artículo 16 nos habla de las relaciones intergubernamentales que deben existir para poder diseñar e implementar, así como evaluar los programas que se implementen en beneficio del campo urbano.

> **"Artículo 16.-** El Consejo Rural de la Ciudad de México será presidido por el Jefe de Gobierno y fungirá como Secretario del mismo el Secretario, adicionalmente serán miembros permanentes del Consejo los Jefes Delegacionales, los miembros de Asamblea Legislativa que integren la Comisión de Desarrollo Rural, y se podrá invitar a tres representantes del Gobierno Federal, designados por Sagarpa.
>
> Adicionalmente, podrán integrarse con voz, pero sin voto, los representantes debidamente acreditados de las organizaciones de productores, comercializadores, prestadores de servicio y demás organizaciones y agentes que se desenvuelvan o incidan en actividades, servicios y procesos del medio rural en el Distrito Federal, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural. El Consejo Rural de la Ciudad de México deberá ser representativo de la composición económica y social del Distrito Federal. El desempeño de estos cargos será honorífico, por lo que no habrá lugar a remuneración alguna para ninguno de sus miembros. Los miembros integrantes del Consejo podrán nombrar un suplente, inclusive el Secretario. En ausencia del Jefe de Gobierno presidirá las reuniones el Secretario".

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este último capítulo se observa a los actores involucrados en la construcción de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal. Cómo es que el actor político se enfrenta a otros actores, mediante relaciones de poder que se encuentran inmersas en toda decisión de políticas públicas, y cómo es que a veces la decisión que se aprueba no es la más acertada o la mejor de las alternativas.

Los diferentes actores tienen por consiguiente que formar coaliciones con los demás para conseguir su objetivo, y el actor mejor ubicado es quien ganará en este juego político. Observamos que los actores políticos conciben la ley como un elemento importante y necesario en términos jurídicos, y cómo otros actores dan más peso a las demandas de los ciudadanos, y unos terceros se dejan llevar por estas dos posturas. Sin embargo, lo rescatable es que las iniciativas ya contenían la aprobación y consultas a los campesinos urbanos.

Entonces vemos que la urgencia de tener un marco normativo para el desarrollo rural en la ciudad se fue haciendo más importante, y se dio menos prioridad a la creación de foros de discusión, pues después sería más pertinente realizar reformas, una vez aprobada la ley. De lo contrario se podría caer en una etapa de no aprobación por no llegar a acuerdos y consensos.

Encontramos también la preocupación de los campesinos en los foros celebrados, y nos dimos cuenta de que sus necesidades radicaban básicamente en tener apoyo económico, capacitación, contar con seguridad social; salud, educación y vivienda.

Otra de las inquietudes fue el que se realizaran estudios regionales, para que los programas fuesen acordes a las necesidades de su medio ambiente, ya que cada delegación tiene características peculiares.

Se observó, la preocupación que existe para generar una participación ciudadana, básicamente la opinión que tengan los campesinos urbanos como principales actores para el desarrollo rural; sin embargo, hay que hacer notar que si bien se le otorga la facultad de acudir y externar sus necesidades, es a partir de sus necesidades que se elaboran las iniciativas. No se les da voto, es decir tienen voz, pero no voto en las decisiones finales. En este caso no tuvieron mucho peso para decidir en cuanto a la ley aprobada.

Todo el año pasado fue de discusión y cabildeo. Tanto con el gobierno como con los demás diputados hubo muchas discusiones sobre el tema, y con grupos campesinos se realizaron ajustes, hasta que se llegó a la conclusión de aceptarla.

> Se ponen de acuerdo y se diseña un texto único, para empatar con las observaciones que tienen los diputados. Se realizó un instrumento que más le conviniera al ejecutivo, para que este último pueda generar los programas que quiera y pueda. Con esos criterios el gobierno hará los programas que más le parezca adecuado (Diputado Edy Ortiz).

> La iniciativa se presentó en la Comisión de Desarrollo Rural, se repartió a los diputados, al gobierno federal, local, a todas las personas interesadas, y se tomaron las observaciones; y cuando parecía que se ponían de acuerdo, se convocó a la sesión para su discusión y se llevó al pleno, hasta que finalmente se aprobó (Diputado Avelino Méndez).

> Se tomó en consideración la iniciativa del Diputado Edy Ortiz y del Diputado Avelino, junto con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, nos sentamos a discutir, dijimos qué le quitamos, qué le agregamos (Diputado Alfredo Vinalay).

Para dar respuesta a las preguntas planteadas al inicio del capítulo sobre *¿Cuáles son los factores que propician la creación de una ley – política y social – y qué intereses alberga?*

Se puede decir que los factores que propician la creación de una LDRS-DF son la necesidad de contar con un marco normativo que ayude a incrementar el desarrollo rural sustentable del DF, que dote de seguridad jurídica a los campesinos y a sus tierras, que no se extienda aún más la mancha urbana, que la

ciudad mantenga su entorno ambiental; que los bosques, manantiales, ríos, ojos de agua, toda especie animal y vegetal sean cuidados para beneficio de los habitantes de la ciudad.

Los intereses que alberga son, en primera instancia, satisfacer las demandas de la población campesina de la capital, pero posteriormente es aprobar a como de lugar la ley, de lo contrario se podía caer en un círculo vicioso de fuerzas políticas que no dejara aprobar la ley.

Con ello, la ley puede ser vista como elemento importante para la creación de Políticas Públicas locales, es decir si se realizan los estudios y los diagnósticos en el medio rural.

Y ¿Cuál es principal problema que se quiere resolver con la ley?

El principal problema que se quiere resolver es dotar de seguridad jurídica a los campesinos urbanos, es decir con esto se busca; velar por la cuestión ambiental y disminuir el incremento de la mancha urbana, evitando con apoyos y programas que los ejidatarios y comuneros no tengan que vender sus tierras, creando al mismo tiempo sustentabilidad para la ciudad, dotándola de agua y aire, principalmente. Aunque también se trata de mejorar la calidad de vida de la población.

Al contemplar las demandas de los campesinos se estarán generando programas que van de abajo hacia arriba y que, por ende, serán sustentables, se incrementará paulatinamente el desarrollo de las comunidades, favoreciendo la conservación de su medio ambiente.

CONCLUSIONES FINALES

Dada la complejidad de la legislación mexicana en materia de desarrollo rural que ha existido, es difícil entender su actuar a lo largo del tiempo, sin embargo es más difícil concebir que después de casi más de 30 años de tener una gran gama de leyes y programas que inciden directamente al desarrollo del campo, hoy día siga siendo preocupante y alarmante su situación.

Se crea la LDRS-DF, para dar seguridad jurídica a los campesinos urbanos, a partir de diferentes alternativas, las cuales contemplan desde su diseño la participación de los campesinos urbanos, se formula entonces un documento que contempla las ideas de las iniciativas, y se llega a acuerdos políticos para su aprobación.

En atención a lo observado durante esta investigación se puede decir que para el diseño de la ley se tomó en consideración a los productores urbanos y que el diseño de ésta se puede comparar con el enfoque de políticas públicas, ya que se observan cursos de acción que quieren dar solución a los problemas de los campesinos urbanos, se diseña entonces la ley a partir de un proceso de discusión entre diversos actores sociales, y finalmente se toman en cuenta las relaciones de poder que tienen cada uno de los actores involucrados.

En este sentido, las políticas públicas constituyen decisiones de un orden de gobierno, en este caso de los diputados inmersos en la construcción de la LDRS-DF, se incorpora la participación de los ciudadanos y se orientan sus demandas con un conjunto de alternativas que están orientadas a la solución de sus problemas. En correspondencia encontramos entonces un conjunto de decisiones, acciones gubernamentales y apoyo político por parte de los campesinos urbanos, para la construcción y aprobación de la ley.

Todo parece indicar que se presenta un nuevo proceso en la formulación de leyes, donde la democracia hace su aparición fundamentada principalmente en la

participación activa de los campesinos urbanos en la construcción de mejores leyes, que conlleven a una mejor implementación y diseño de programas de desarrollo rural.

Es indispensable contar con una la LDRS-DF, ya que al contemplar a la ciudad como una zona donde habitan campesinos urbanos, y en donde se generan actividades productivas tendrá un impacto en la calidad de vida de los campesinos urbanos, generando programas que vayan de acuerdo a sus necesidades y que éstos estén georeferenciadas.

La construcción de alternativas por parte de algunos diputados tiene por ese sólo hecho la creación de discusiones respecto a la producción urbana y la necesidad de cuidar el medio rural de la ciudad, se otorga peso y se da la oportunidad a las organizaciones campesinas de dialogar y externar sus necesidades, mínimamente los hacen participes en la construcción de un nuevo marco normativo para el campo de la ciudad. Bajo el lema de *Se quiere contar con políticas integrales.*

Al inicio nos planteamos las siguientes preguntas ¿Es necesaria la creación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el Distrito Federal? ¿Cuáles son los factores –políticos y sociales- que propician la creación de una ley, y qué intereses alberga? ¿Cuál es el principal problema que se quiere resolver con la ley? Y, ¿en qué medida la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Distrito Federal puede ser vista como elemento importante para la creación de políticas integrales? Las cuales se fueron desarrollando y se les dio respuesta durante la investigación.

Sin embargo, podemos decir que se hizo evidente la necesidad de contar con una LDRS para el Distrito Federal, una ley que además de ver por el bienestar de la población debe ser sustentable manteniendo en todo momento la viabilidad de los recursos naturales de las zonas rurales. Los factores políticos que propiciaron la creación de la ley, van desde la necesidad de contar con un marco normativo sólo

por el hecho de que es parte del trabajo legislativo, hasta la necesidad de ayudar a mejorar la calidad de vida de la población, se quiso entonces dotar de un instrumento jurídico que diera personalidad jurídica a los campesinos, para mejorar la calidad de vida de la población incrementando el presupuesto destinado al campo urbano, mejorando los canales de comercialización, y apoyando la producción e impulsándola para hacer frente a la crisis alimentaria.

La ley debe reconocer las actividades agropecuarias que se realizan en la zona urbana o periurbana, lo cual tiene una problemática especial porque se ubican en el entorno urbano – rural; y reflexionar, en ese sentido, sobre si el principio conservacionista entra en oposición con la producción o no, pues el concepto de desarrollo rural sustentable o de desarrollo sostenible debe ser una definición política del gobierno.

La viabilidad de la ciudad requiere de políticas públicas claras, que incluyan la participación interactuante de los agentes sociales para cuidar los recursos naturales. Se requieren políticas públicas que sean alternativas que convengan a la gente, lo cual obliga a pensar en políticas públicas de corto. mediano y largo plazo que tengan impacto en el desarrollo sustentable de la Ciudad de México.

Existe, por consiguiente, la necesidad fundamental de una evaluación permanente, sustentada en la experiencia y en las necesidades de las comunidades rurales. Incorporar la planeación particularizando las necesidades de la zona rural, regionalizando el desarrollo, añadiendo a ello la elaboración de diagnósticos con una orientación participativa y corresponsable. Al dar respuesta a mis hipótesis se puede decir que la ley puede generar políticas integrales, que la participación ciudadana estará plasmada en tales acciones, pero que no puedo decir más al respecto pues el tema no trata de realizar un análisis de la implementación, me quedo en el diseño (esto puede ser un tema de investigación para un futuro no muy lejano).

La ley si puede ser contemplada como una "ley de nueva creación" ya que incorpora desde su inicio la participación de la ciudadanía y trata de ser una ley nueva, de salir del viejo concepto de leyes de escritorio, se preocupa por crear una ley complementaria que vea por las necesidades de cada comunidad de población rural de la ciudad, para lo cual toma en consideración las diferencias demográficas que existen de una delegación a otra, y fomenta las relaciones intergubernamentales para la creación de políticas integrales.

Finalmente la ley, tiende a resolver los problemas de la población campesina de la ciudad, sin embargo hay momentos en los que las decisiones deben ser de unos cuantos, en el entendido que éstos velen por la seguridad de la mayoría, y es cuando los intereses de unos estarán por encima de los intereses de otros, con la esperanza de que probablemente no se tomen las mejores decisiones pero si las más optimas.

Las acciones que emprenda la Sederec, como el actor principal que ponga en marcha la ley, deben velar por incrementar la producción y la productividad agricola, asegurar un estándar mínimo de vida para los agricultores, garantizar precios razonables para sus productos, crear los vínculos necesarios para lograr una comercialización a nivel nacional e internacional, velar por la soberanía alimentaria, y por la sustentabilidad de la ciudad de México.

Me parece que el desafío ahora radica en ver ejecutada de la mejor formal la ley, ya que después de tanto debate social y político, los campesinos urbanos tienen grandes expectativas respecto a la implementación de la ley, la conformación de programas acordes a sus características geografías y a sus necesidades productivas. El siguiente paso es realizar una evaluación de la implantación de la LDRS-DF que permita mejorarla para beneficio de todas las personas que vivimos en el Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (2000), *La implementación de las Políticas Públicas*. México, M. A. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (2003a), *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa

Aguilar Villanueva, Luis (2003b), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, M. A. Porrúa.

Arteaga Basurto, Carlos (2001), *La política social en la transición*, México, UNAM.

Bardach, Eugene (2004), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica*, México, CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique (2003), *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE.

Canto Chac, Manuel y Oscar Castro Soto (2002a), *Participación ciudadana y Políticas Públicas en el municipio*, México, MCD.

Canto Chac, Manuel (2002b) *Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas,* en *Cuaderno de apoyo para taller: La importancia de la implementación y el reto de la evaluación en la elaboración de políticas públicas en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de México,* que se llevó a cabo los días 10 y 11 de junio de 2002 en la Universidad Autónoma Metropolitana con el apoyo del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.

Cardozo Brum, Myriam (1993), "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones, *Revista de Administración Pública, políticas públicas,* núm. 84, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cardozo Brum, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, M. A. Porrúa.

CEDRSSA (2006a), *Nueva ruralidad: enfoques y perspectivas para América Latina*, México, CEDRSSA.

CEDRSSA (2006b), *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de las tierras*, México, CEDRSSA.

CEDRSSA (2007), *Prospectivas de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, México, CEDRSSA.

CEDRSSA, (2007) "Los derechos sociales y el desarrollo rural", México, Cámara de Diputados.

Chapela, Gonzalo, "Michoacán una experiencia de puesta en práctica de la Ley de Desarrollo Rural", México, Universidad Autónoma de Chapingo.

Chapela, Gonzalo (2001), "Qué tan sustentable es la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable", *Revista Ecológica*, diciembre, México.

Chapela, Gonzalo (2007), "Comentarios al documento: prospectivas de las instituciones contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", febrero, IICA.

Gonzalo Chapela, (2006) Prospectiva de las instituciones creadas por la ley de desarrollo rural sustentable, México, CEDRSSA.

Chapela, Gonzalo, "Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la crisis del campo", *Ponencia* presentada en el IV Congreso de la AMER, Universidad Autónoma de Chapingo.

Diego Quintana, Roberto, Luciano Concheiro Bórquez, y Patricia Couturier Bañuelos (coords.) (2003), *Políticas públicas para el desarrollo rural*, México, Juan Pablos/UAM-X.

Lindblon, Charles (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, M. A. Porrúa, México

León López, Arturo (2004), "Políticas Públicas en México", *Sociológica*, núm. 54, enero-abril, México, UAM-X, Departamento de Sociología, UAM-A,

Murga M., Ángeles (2006), *Desarrollo local y agenda 21*, España, Pearson Educación, S.A.

Mayra N. Aguirre y Guadalupe Hernández, "Aprobarán la Ley Rural en septiembre: Sagarpa", *El Universal*, viernes 29 de junio 2001, p. 14.

Pérez Castañeda, Juan Carlos (2006), *La Planeación y el Desarrollo Rural*, México, CEDRSSA.

Pérez, Edelmira y Adelina Farah (2004), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*, Bogotá, Pontifica Universidad Javeriana.

Pensado Leglise, Mario (2003), "Las políticas públicas y las áreas rurales en el Distrito Federal", Sociológica, año 18, número 51, México, UAM-Azcapotzalco.

Pérez C., Edelmira, (s/f), "Hacia una nueva visión de lo rural", UAM-X.

Pradilla Cobos Emilio, (1991) Las relaciones campo- ciudad y la destrucción de la naturaleza, México, *Revista Diseño y Sociedad*, revista de teoría y análisis del diseño, Departamento de Teoría y análisis.

Roth Deubel, André (2006), *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Aurora.

Secretaria de la Reforma Agraria (año), "La contribución de la FAO a las buenas políticas en la reforma agraria y el desarrollo rural", año 2, número 14, México.

Secretaría de la Reforma Agraria, "El campo mexicano: los caminos del desarrollo rural sustentable", año 2, número 14, México.

Soriano Robles, Ramón (s/f), "Agricultura urbana en México: situación y perspectivas", México, División de CBS, UAM-Iztapalapa.

Torres Lima, Pablo (1991), *El campesinado en la estructura urbana (el caso de Milpa Alta)*, México, UAM-X.

Torres Lima, Pablo (2002), *Procesos metropolitanos y agricultura urbana*, México, UAM-Xochimilco.

INFORMES

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Comisión de Desarrollo Rural, 25 de mayo, 2001.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, Comisión de Desarrollo Rural, 25 de mayo, 2007.

Evaluación de los Programas de Fomento y Sanidad Agropecuaria de la Alianza para el Campo, 1998-1999.

Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable presentada por el Dip. Avelino Méndez Rangel del Grupo Parlamentario del PRD, IV Legislatura, 12 de abril de 2007.

Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Sustentable presentada por el Dip. Ricardo Chávez Contreras del Grupo Parlamentario del PRD, II Legislatura, 3 de diciembre de 2002.

Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral presentada por el Dip. Francisco Martínez Rojo del Grupo Parlamentario del PRD, I Legislatura, 22 de octubre de 1998.

Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural: un nuevo marco jurídico para el campo, Dip. Jorge Galo Medina Torres.

Primer año de ejercicio. Comisión de Desarrollo Rural, Reunión de Trabajo, Versión Estenográfica, Sala "Benita Galeana", 16 de mayo, 2007.

Primer año de ejercicio, Comisión de Desarrollo Rural, *Reunión de Trabajo*, Versión Estenográfica, Salón "Uno" Zócalo, 11 de mayo, 2007.

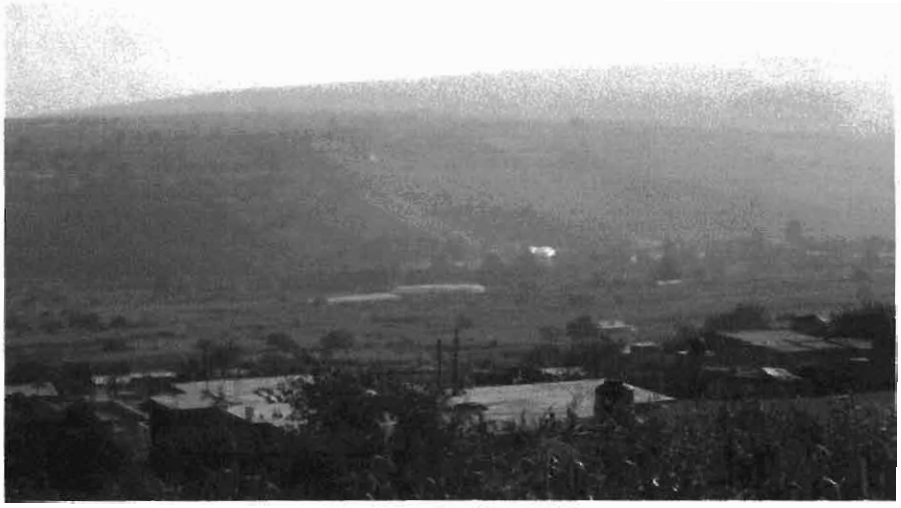
PÁGINAS EN INTERNET

Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural: http://www.....

Delegación del Registro Agrario Nacional en el Distrito Federal: http://www.....

http://www.geocities.com/royflores/indigena/aguila_nopal.html

http://es.wikipedia.org/wiki/Megal%C3%B3pol

ANEXO
FOTOGRÁFICO

Fotografías de la zona rur-urbana de la Ciudad de México