



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Evaluación de la Formulación y Diseño de la “Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social de la Zona Rural de la Ciudad de México”

Responsables

Dr. Carlos Rodríguez Wallenius
Lic. Eduardo Marrufo Heredia

Investigadores Asociados

Mtro. Ramses Cruz Arenas
Lic. Leticia Becerra Ramos
Mtra. Mayra Irasema Terrones Medina

Becaria

Lic. Anabell Guarneros Navarrete

Índice

Listado de Siglas.	5
1. Introducción.....	6
1.1 Antecedentes.....	7
1.2 Metodología.....	9
2. Evaluación del Diseño: Diagnóstico de la problemática económica y social para la zona rural de la Ciudad de México.	10
2.1 Análisis del diagnóstico para la zona rural de la Ciudad de México.	10
2.1.1 Delimitación de la Zona Rural.....	11
2.1.2 Diagnóstico de la Zona Rural de la Ciudad de México.	12
2.2 Problemática económica y social en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México 2007-2012.	15
2.2.1 Desarrollo económico.	16
2.2.2 Desarrollo social.	19
3. Análisis del aspecto legal y competencias.	23
4. Planeación y congruencia de las instituciones en evaluación.	28
4.1 Planeación y congruencia Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.....	28
4.1.1 Introducción.	28
4.1.2 Diagnóstico de la problemática.....	28
4.1.3 Objetivos y estrategias para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.	31
4.1.4 Líneas de políticas y los programas específicos.....	32
4.1.5 Programas de la Sederec.	33
4.1.6 Análisis de programas representativos que promuevan el desarrollo económico y social.	35
4.2 Planeación y congruencia Secretaría de Medio Ambiente.....	37
4.2.1 Introducción.	37
4.2.2. Diagnóstico de las problemáticas.	37
4.2.3 Objetivos y estrategias del PGDDF y programa sectorial para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.	41
4.2.4 Programas y proyectos de la SMA.....	44
4.2.5. Análisis del Proface.	49

4.3 Análisis de planeación y congruencia. Secretaría de Desarrollo Económico y del Fondo para el Desarrollo Social.....	52
4.3.1 Introducción.	52
4.3.2 Diagnóstico de la problemática.....	52
4.3.3 Objetivos para la resolución de los problemas presentados en el diagnóstico.....	54
4.4 Planeación y congruencia de la Secretaría de Desarrollo Social.....	64
4.4.1 Introducción.	64
4.4.2 Objetivos y estrategias del PGDDF y programa sectorial para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.	67
4.4.3 Programas y proyectos de la SDS.....	72
4.5 Planeación y congruencia Secretaría de Salud del DF.....	76
4.5.1 Introducción.	76
4.5.2 Diagnóstico de la problemática.....	76
4.5.3 Objetivos y Estrategias.	77
4.5.4 Programas de la SSDF.....	78
5. Análisis de las prioridades de desarrollo económico y social y para los programas.....	80
5.1. Población potencial y población objetivo.	80
5.2. Contribución a los objetivos estratégicos.....	81
5.3. Matrices de indicadores.....	85
5.4. Coincidencias, complementariedades y duplicidades.....	87
6. Análisis FODA de programas que atienden la zona rural.....	89
6.1 FODA Sederec.	89
6.2 FODA de la Secretaría del Medio Ambiente.....	89
6.3 FODA Fondeso.....	91
6.4 FODA Secretaría de Desarrollo Social.	93
6.5 FODA Secretaría de Salud.	94
6.6 FODA general del Diseño de la Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social de la Zona Rural.....	95
7 Principales Fortalezas, Retos, Recomendaciones y Omisiones.....	96
8. Conclusiones.....	99

Documentos consultados.....	103
Anexo 1 Poblaciones Rurales en el Distrito Federal.....	110
Anexo 2 Programas específicos para la promoción del desarrollo social y económico de la zona rural de la Ciudad de México.	112
Anexo 3 Presupuesto y beneficiarios de los programas con orientación rural 2007-2012.....	113

Índice de Tablas y Gráficas.

Tabla 1 Productos Agrícolas.	12
Tabla 2 Cultivos cíclicos y perennes.	13
Tabla 3 Perspectiva y ejes del PGDDF.	16
Tabla 4 Aportación de los sectores en el PIB.....	18
Tabla 5. Porcentaje de Población que no tiene acceso a los servicios de salud... 21	
Tabla 6 Atribuciones de Sederec, SMA, SDS, SDE y SS.	23
Tabla 7 Principales problemáticas de desarrollo rural.	30
Tabla 8 Principales programas de Sederec.	33
Tabla 9 Problemáticas en el tema de Medio Ambiente.	40
Tabla 10 Comparativo de ejes del PGDDF, PSMA y Plan Verde.....	41
Tabla 11 Tema de Suelo de Conservación.	42
Tabla 12 Tema Agua.....	43
Tabla 13 Principales programas específicos de la SMA 2007-2012.	45
Tabla 14 Programas de atención al eje suelo.	48
Tabla 15 Líneas de acción.	50
Tabla 16 Principales programas de la Secretaría de Desarrollo Económico.....	55
Tabla 17 Congruencia de Objetivos.	60
Tabla 18 Puntos de vinculación entre Fondeso y PGDDF.	61
Tabla 19 Programas planteados en el PDS.	70
Tabla 20 Proyectos y programas de la SDS.....	72
Tabla 21 Líneas de política y programas de la SSDF.	78
Tabla 22: Programas vinculados a los objetivos estratégicos.	81
Tabla 23 Programas de SS y SDS que atienden los objetivos estratégicos del Eje 2.	82
Tabla 24 Indicadores de atención de objetivos de desarrollo social y económico. 85	
Tabla 25 Indicador de vinculación de problemas y programas.....	86
Tabla 26 Indicador de cumplimiento de atribuciones.	87
Gráfica 1 Programas y orientación.	10
Gráfica 2 Valor de las actividades primarias a precios constantes de 2003.....	13
Gráfica 3 Porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada.....	14

Gráfica 4 Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.....	14
Gráfica 5 Porcentaje de vivienda con algún nivel de hacinamiento.....	15
Gráfica 6 Porcentaje de ocupantes con viviendas con piso de tierra.	15
Gráfica 7 Concentración de ingresos DF.	17
Gráfica 8 Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.	18
Gráfica 9 Índice de Marginación por delegación.	20
Gráfica 10 Gasto social 2007-2012 (Millones de Pesos).....	84
Gráfica 11 Recursos por beneficiario (\$/persona).....	84
Figura 1 Población potencial y objetivo.	80

Listado de Siglas.

Apoyo para la Participación Social en acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas	Apaso
Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas	Apaso
Comisión de Recursos Naturales	Corena
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Coneval
Consejo Nacional de Población	Conapo
Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	Fondeso
Fondo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas	Focore
Gobierno del Distrito Federal	GDF
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	LOAPD
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	LOAPDF
Programa de Abasto de Productos Básicos y No Básicos para la Economía Familiar	Paef
Programa de Coordinación Local y Metropolitano del Desarrollo Económico	Procolmede
Programa de Desarrollo Social	PDS
Programa de Estudios y Proyectos Económicos	PREPE
Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social	Proface
Programa de Fortalecimiento y Competitividad de las MIPYMES	Profocom
Programa de Promoción de la Actividad Económica de las MIPYMES	Promipyme
Programa de Reindustrialización	Proindustria
Programa de Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Económico	Siplade
Programa de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal	PTSSDF
Programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas	PSARE
Programa General de Desarrollo del DF	PGDDF
Programa Sectorial de Medio Ambiente	PSMA
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Sagarpa
Secretaría de Desarrollo Económico	Sedeco
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Sederec
Secretaría de Desarrollo Social	SDS
Secretaría de Salud	SS (SSDF)
Secretaría del Medio Ambiente	SMA

1. Introducción.

Por muchos años, las políticas públicas en la Ciudad de México se enfocaron hacia los sectores de la población urbana, dejando en un segundo plano los programas de atención a las zonas rurales. Dichas zonas han sufrido el embate del crecimiento de la urbe lo que ha generado relaciones desiguales e inequitativas para la población rural. A partir del arribo de gobiernos elegidos democráticamente a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, se han generado una serie de políticas, que de forma creciente, han tratado de contrarrestar los impactos sociales y económicos negativos en los territorios rurales, así como de generar condiciones de equidad para su población.

Por su parte, las y los ciudadanos del Distrito Federal han impulsado procesos para democratizar y transparentar el quehacer de sus gobiernos, como resultado de estas demandas se han creado espacios como el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) o el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (constituido en el 2008).

La acción combinada de una mayor exigencia ciudadana y el trabajo de estas instituciones ha motivado a que las administraciones pongan interés en incorporar enfoques sobre políticas públicas que permitan formas eficientes y eficaces, tanto para la generación de estrategias y programas, como para la aplicación de los recursos públicos. Sobre todo en temas tan sensibles para la población de la Ciudad de México como lo son la dificultades económicas y los problemas sociales, en especial para las zonas donde se expresan con mayor intensidad las desigualdades y problemáticas, como es en la parte rural del DF.

En este sentido, consideramos que la evaluación de la formulación y diseño de la política gubernamentales es una herramienta necesaria de la planeación y el quehacer del gobierno, en la medida en que logra observar distintas variables que intervienen en la acción pública de las instancias de gobierno y de su interrelación e impactos con la población y actores sociales involucrados. Esta perspectiva de la evaluación aporta elementos para el aprendizaje que permiten que los recursos financieros, humanos y materiales con los que cuentan los gobiernos (siempre escasos respecto a las necesidades a atender) puedan contribuir a mejorar las condiciones de vida de la gente. También es importante resaltar que este tipo de evaluación promueve que se propongan adecuaciones, mejoras en el proceso de diseño y planeación, permitiendo una mayor calidad de la intervención gubernamental en las políticas públicas en procesos futuros.

Por ello es fundamental retomar para este trabajo, como punto de partida, los Términos de Referencia de la convocatoria para la Evaluación de la Política de promoción del desarrollo económico y social de la zona rural de la Ciudad de México. En esta convocatoria se parte de tres inquietudes iniciales:

i) La Sederec es la instancia que la encargada de atender la problemática de la zona rural de la Ciudad de México, en especial de desarrollo económico y social, junto con la Secretaría del Medio Ambiente, en específico con Corena, para la conservación del suelo. En este sentido, la Sederec debería establecer los

principios rectores de las acciones a implementarse en la zona rural, a en términos de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas en materia de desarrollo agropecuario y rural, apoya en la gestión social a la población rural, fomentar la organización rural y la creación de cooperativas sociales, promover la cultura alimentaria y artesanal y la vinculación comercial de los campesinos, recuperar espacios para el desarrollo de actividades agropecuarias y rurales, fomentar y apoyar proyectos productivos para la mujer rural, conservar y aprovechar de forma sustentable los cultivos nativos y fomentar la producción de hortalizas, fruticultura y floricultura,

ii) En congruencia con la visión de desarrollo social del GDF, los objetivos del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 deberían lograr un Estado social de derechos para constituir un sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y la elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios, comunidades indígenas y los productores rurales. En este sentido es importante analizar, si para poder lograr estos objetivos, las acciones de la Sederec se complementan con las realizadas por la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud.

iii) Lograr una visión compleja del desarrollo económico y social, que atienda los procesos de desigualdad y la inequidad, a través de la articulación de políticas que operen de forma transversal, integral, progresiva y en territorio.

Adicionalmente, en el proyecto de Evaluación se retoman cuatro objetivos específicos de los Términos de Referencia:

a) Evaluar la consistencia del programa sectorial de la Sederec en torno a las problemáticas diagnosticadas en la zona rural de la Ciudad de México, y su relación con las estrategias de acción en el tema de desarrollo económico y social.

b) Evaluar la consistencia, articulación y coherencia entre el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2007-2012

c) Analizar los aspectos legales, competencias, diagnósticos y programas sectoriales correspondientes de la Secretaría del Medio Ambiente, la Comisión de Recursos Naturales (Corena), la Secretaría de Desarrollo Económico (incluyendo Fondeso), la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud que realizan programas y otras acciones que tienen injerencias en la zona rural de la Ciudad de México.

d) Proponer recomendaciones en términos de equidad e inclusión social, de género y de generación, así como de sustentabilidad ambiental, a partir de las conclusiones obtenidas.

1.1 Antecedentes.

La Ciudad de México es el núcleo de una de las mayores megalópolis del mundo: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) concentra a 22 millones de habitantes, lo que representa el 19% de la población nacional, así como el 24.2% del PIB nacional, ubicados en 16 delegaciones del Distrito Federal y 38 municipios

conurbados. Además, alrededor de la ZMVM hay una red de ciudades metropolitanas (Puebla-Tlaxcala, Pachuca, Querétaro, Toluca, Cuernavaca) en creciente expansión (ONU,Habitat, 2011:21).

Así, en apariencia el Distrito Federal ha sido avasallado por la dinámica urbana de la megalópolis; sin embargo, existe un zona rural compleja y amplia: más del 59% del territorio es considerada rural (60,203 hectáreas urbanas y 88,442 hectáreas rurales), sobre todo partes importantes de las delegaciones del sur (Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco) y sur poniente (Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Cuajimalpa) las cuales se ven asediadas por las presiones de la urbanización, como las invasiones en las zonas de suelo de conservación, que es donde se mantiene la producción agropecuaria de las 50 comunidades rurales, donde se resguardan los bosques, reservas naturales, sistemas lacustres y zonas de recarga de acuíferos, entre otros. De forma adicional, en esta zona rural es en donde se concentran los índices de marginación y de pobreza y donde hay un mayor déficit en los servicios de salud, educación, electrificación e infraestructura.

La situación de la zona rural (amplitud geográfica, complejidad, contrastes, conflictividad) implicó un reto al evaluar el diseño de política de promoción del desarrollo económico y social, pues se tuvo que analizar el sistema de responsabilidades que se desprenden del marco normativo vigente (como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable o de Desarrollo Social), en las cuales se otorgan al gobierno una serie de responsabilidades y obligaciones con el fin de atender requerimientos y derechos de los habitantes, así como promover condiciones para el bienestar social y económico de las familias y de cuidado del medio ambiente.

Con este marco de responsabilidades, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) 2006-2012 se propuso como eje fundamental de su política económica y social el impulsar la equidad, como instrumento para combatir la desigualdad y la exclusión social en la que viven los sectores más vulnerables de la ciudad. Para ello se propuso promover el crecimiento económico de forma sustentable, incluyente y equitativa para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Esta orientación de la política económica y social representó una oportunidad para la zona rural, debido a la desigualdad e inequidad en que viven sus habitantes respecto a los pobladores urbanos, y especialmente por la importancia estratégica que tiene la región rural y los suelos de conservación para la urbe.

En efecto la zona rural proporciona una serie de bienes y servicios que son fundamentales para el bienestar de los habitantes y la continuidad de la Ciudad de México, nos referimos a la conservación de la biodiversidad, a la realización de actividades productivas, (agricultura, ganadería, manejo de bosques), la generación de bienes y servicios ambientales (recarga del acuífero, captación de partículas suspendidas, la regulación climática, etc.), así como la propia recreación de la identidad y cultura de los pueblos originarios.

En este contexto, el GDF impulsó sus esfuerzos para la promoción del desarrollo rural, mediante la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las

Comunidades¹ (Sederec) en febrero del 2007, así como el fomento de la sustentabilidad en la zona de suelo de conservación mediante la Secretaría del Medio Ambiente, con la Comisión de Recursos Naturales (Corena). Instituciones con las que fue posible impulsar programas y proyectos para atender la problemática detectada en el Programa General de Desarrollo del DF (PGDDF) para la zona rural de la Ciudad de México. Con estos referentes el GDF, a través de la Sederec e instancias como Corena o el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso), estableció las estrategias, objetivos y acciones para implementarse en las zonas rurales de la capital.

1.2 Metodología.

Para la realización de la evaluación retomamos la propuesta de Cardozo Brum (2012) en la cual se considera que los problemas sociales son afectados tanto por variables exógenas como por los programas que se implementan para su solución. Desde este enfoque, se analiza la problemática de la población rural para ubicar la pertinencia y congruencia en el proceso de elaboración y diseño, elementos que están referidos tanto a las problemáticas encontradas como a las estrategias y objetivos trazados en la planeación. Este enfoque considera la existencia de variables endógenas y exógenas que inciden en la problemática social y, en consecuencia, en el diseño de los programas.

Para la “Evaluación de la Formulación y Diseño de la Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social de la Zona Rural de la Ciudad de México”, realizamos una serie análisis tanto del marco normativo- para ubicar las atribuciones y competencias de las secretarías-, como de los ejes de la política social y económica que se establecen en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGDDF), así como de los programas sectoriales. De estos programas, delimitamos las principales problemáticas y potencialidades encontradas en los diagnósticos tanto del PGDDF como de los programas sectoriales, pero también de los programas específicos de cada secretaría e instancias involucradas en las zonas rurales del DF.

Con base en esta sistematización, se revisó la consistencia en la articulación de la problemática con los ejes, estrategias objetivos y líneas de política planteados en el PGDDF en términos de promover el desarrollo económico y social. De forma adicional, se realizó una comparación de los objetivos y estrategias de los programas sectoriales respecto a los del PGDDF, así como la coherencia entre objetivos de los programas específicos más representativos que impactan en las zonas rurales. Para ello, se revisó la documentación que han generado las dependencias, pero también las que formuló el GDF en el proceso de diseño de las políticas, que incluyó la normatividad, diagnósticos, reportes, informes, programas, minutas de trabajo, etcétera, tanto de la documentación publicada como de la información proporcionada por los programas. Asimismo se realizaron entrevistas a funcionarios de Corena, Fondeso y Sederec – las tres instituciones

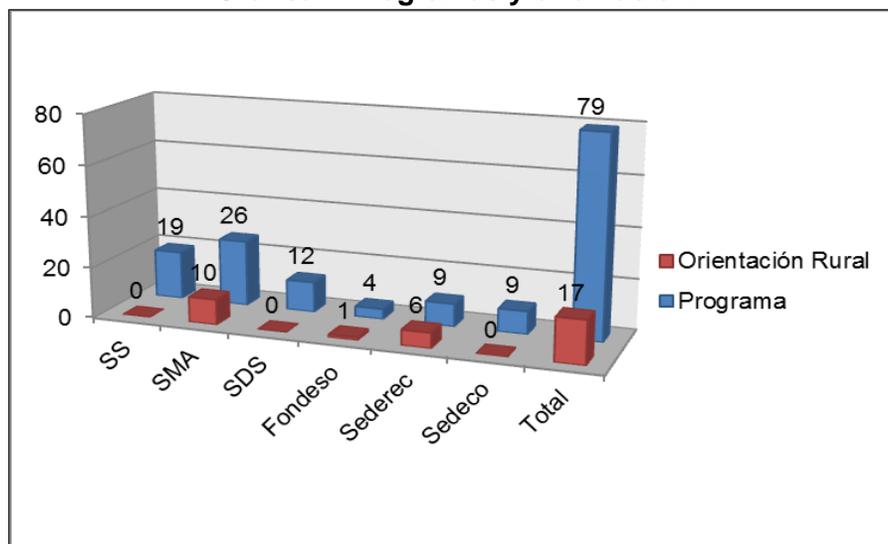
¹ Anteriormente, las tareas y funciones del GDF en materia de desarrollo de las zonas rurales estaban adscritas a la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la Secretaría de Medio Ambiente.

que tienen una atención orientada al sector rural- que ayudaron a comprender con mayor profundidad los propósitos e interrelación de los programas y proyectos.

Es necesario tomar en cuenta que el proceso de evaluación se da en el contexto de transición entre una administración de GDF entrante y otra saliente, lo que dificultó las entrevistas programadas, así como el acceso a la información. Otros elementos que dificultaron el proceso se ubicaron en los mecanismos de información – como las páginas electrónicas – que no se encontraban actualizados. A ello se suma el hecho de que aquellas personas que participaron en la elaboración y diseño de la política públicas en los primeros años del sexenio 2006-2012, no necesariamente eran los funcionarios que estaban al final del periodo de gobierno.

Con todo y esas limitantes, en total se revisaron 79 programas de seis instituciones, haciendo énfasis en la estrategia de desarrollo social y económico, de los cuales 17 estaban dirigidos específicamente a la población rural de la Ciudad de México (gráfica 1).

Gráfica 1 Programas y orientación.



Fuente: Elaboración propia a partir de las secretarías evaluadas.

Finalmente, a partir de la utilización de la metodología FODA, se identificaron algunas de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en torno al diseño de la política de promoción del desarrollo económico y social orientada a la zona rural del DF; así como también de cada una de las secretarías consideradas en la presente evaluación.

2. Evaluación del Diseño: Diagnóstico de la problemática económica y social para la zona rural de la Ciudad de México.

2.1 Análisis del diagnóstico para la zona rural de la Ciudad de México.

El diagnóstico de los problemas, requerimientos y necesidades de la población que habita la zona rural, así como caracterización de los sistemas productivos y de la infraestructura y servicios públicos, requirió inicialmente el conocer la

delimitación existente de la zona rural. A partir de esta delimitación, se retomó la información y sistematización diagnóstica de dicho territorio, tanto del PGDDF como de los programas sectoriales y específicos.

2.1.1 Delimitación de la Zona Rural.

Para ubicar el diagnóstico de las problemáticas en la zona rural Distrito Federal, así como la elaboración de los instrumentos de política para la promoción del desarrollo, un elemento básico es la delimitación territorial del espacio considerado como rural y de la población que habita en él. Sin embargo, la definición de la zona rural tiene variaciones significativas en cada instrumento de planeación y también en cada secretaría de gobierno, en donde se incluyen criterios como: población dedicada a actividades agropecuarias, la adscripción territorial al suelo de conservación, la pertenencia a una estructura agraria (ejido o comunidad) o adscripción a un pueblo originario.

Sobre estos criterios podemos observar delimitaciones con matices diferenciados. La Sederec, que es la instancia que encabeza las acciones en las zonas rurales, tiene en el Programa de Desarrollo Agropecuario una sugerente definición de la zona rural, que es entendida como: “el espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícola, artesanal y de turismo alternativo con base en procesos productivos, educativos, recreativos y de conservación de recursos naturales, llevados a cabo por sus habitantes” (PDA, 2007:166). Con estos criterios define a 49 poblados rurales (que además son pueblos originarios), con una población de cerca de 700 mil habitantes y que habitan en tierras de propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) en 58,237 hectáreas, todas ellas en suelo de conservación.

Por su parte, el Programa General de Desarrollo del DF, en el diagnóstico sobre Desigualdad y Desarrollo Rural del eje de Equidad, tiene una definición similar, aunque se pueden ya ubicar algunas diferencias: “[En el] Suelo de Conservación, 62,000 hectáreas son de propiedad social (ejidos y comunidades), en las que habitan pueblos originarios. Cuarenta y seis (46) pueblos aún cuentan con superficies destinadas a actividades agrícolas” (PGDDF, 2007:28).

En el caso del Programa Sectorial de Medio Ambiente 2007-2012 encontramos también delimitaciones del ámbito rural, en las que se presentan variaciones relevantes: “En el Suelo de Conservación habitan [...] 700,000 pobladores [que] viven en 36 poblados rurales y representan el 8% de la población total del DF” (PSMA, 2007:12).

Líneas más abajo dan otro dato que aporta en la caracterización de lo rural: en la actualidad existen 16 comunidades agrarias y 22 ejidos² que en conjunto poseen 58,237 hectáreas que equivalen al 67% del Suelo de Conservación (PSMA, 2007:12)

Por otra parte, en el Programa de Desarrollo Económico 2007-2012 se tiene una definición más amplia y general del espacio rural, pues se basa en la actividad económica de las delegaciones. En base a este criterio se definen 6 delegaciones

² Es decir, 38 poblados.

rurales: Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan (las últimas tres, además concentran el suelo de conservación).

Hay programas sectoriales como el de Salud y de Desarrollo Social que no hacen una mención explícita al espacio rural para sus programas y proyectos, pero que en la medida que sus acciones tratan de ser universal u transversales, operan en los hechos en las zonas rurales.

Así, para efecto de esta evaluación de la formulación y diseño de las políticas de promoción del desarrollo económico y social de la zona rural, vamos a utilizar la definición generada por la Sederec en su Programa de Desarrollo Agropecuario. Sin embargo, ajustamos la lista de poblaciones rurales con la adscripción que hacen los Planes Delegacionales de Desarrollo Rural Sustentable de las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Magdalena Contreras. Ello nos permitió obtener un total de 50 poblaciones rurales en el Distrito Federal (Anexo 1).

De todas maneras, consideramos que la delimitación de la población rural es una tarea pendiente, ya que hay una serie de criterios como los de identidad cultural, trayectoria histórica, pluri-actividad campesina, población migrante establecida en áreas urbanas, productores agropecuarios en la ciudad, etcétera que ayudarían a ubicar con más amplitud la población y el territorio rural en la ciudad. En este sentido coincidimos con el diagnóstico del Programa de Desarrollo Agropecuario, que ubica como un reto el “identificar el número real de habitantes rurales en el Distrito Federal, [...] toda vez que las cifras oficiales se basan en la producción agropecuaria y no en la vida campesina. Aunque la actividad es agropecuaria, la situación económica y social orilla a que muchos de los productores desempeñen otros oficios y ocupaciones profesionales” (PDA, 2007).

2.1.2 Diagnóstico de la Zona Rural de la Ciudad de México.

El diagnóstico para la zona rural del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal reconoce que, a pesar del intenso proceso de urbanización en la ZMVM y de las políticas económicas excluyentes e inequitativas hacia el campo, promovidas por el gobierno federal, existe todavía una producción agropecuaria relativamente importante en la Ciudad de México, en el que se destaca los siguientes productos (tabla 1).

Tabla 1 Productos Agrícolas.

Principales productos agrícolas 2009.	Producción.	Lugar nacional.
Geranio.	2 170 000 plantas.	1°
Romerito.	4 905 toneladas.	1°
Nopal Verdura.	322 102 toneladas.	1°
Noche buena.	2 774 400 plantas.	2°
Árbol de navidad.	10 000 plantas.	2°

Fuente: INEGI. Perspectiva Estadística, serie por Entidad Federativa, México, 2009.

De forma adicional, también es relevante la producción de maíz, avena forrajera, frijol, amaranto, alfalfa, hongos seta y hortalizas, actividades agrícolas que se realizan en 30 mil hectáreas (tabla 2), mientras las actividades pecuarias, sobre todo de ganado menor, se hacen en 7 mil hectáreas.

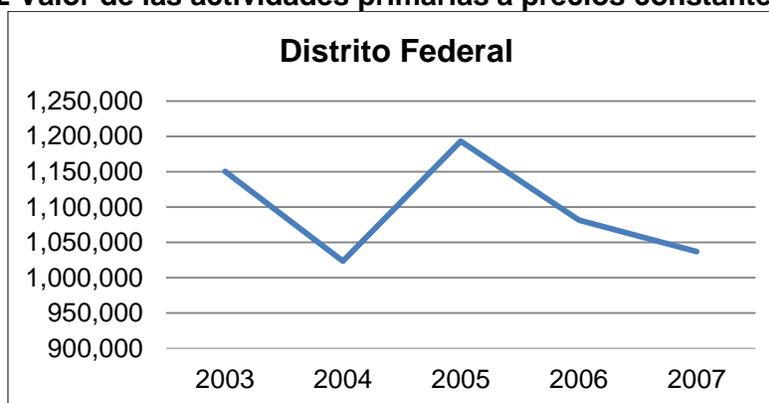
Tabla 2 Cultivos cíclicos y perennes.

	Cultivos cíclicos.	Cultivos perennes.
% Superficie.	81 %.	19 %.
% Producción de Temporal/Riego.	86.1% / 13.9%.	99 % / 1 %.
% Superficie de producción.	Avena forrajera y maíz grano: 71.8 %.	Nopal 92.8%.
% Valor de la producción.	Flores y avena forrajera 53.9%.	Nopal verdura 97.6%.

Fuente: PDA, 2007.

Sin embargo, el peso del sector agrícola es decreciente ya que representa apenas el 0.6 % del Producto Interno Bruto que genera la Ciudad de México y enfrenta grandes dificultades debido a un proceso de urbanización agresivo que fomenta la invasión y la venta ilegal de tierras ejidales y comunales. A ello hay que añadir problemas en la producción, carencia de tecnologías adecuadas, falta de créditos y dificultades de comercialización, entre los más importantes. Estas dificultades se expresan en el comportamiento inestable que ha tenido las actividades primarias en los últimos años (gráfica 2).

Gráfica 2 Valor de las actividades primarias a precios constantes de 2003.



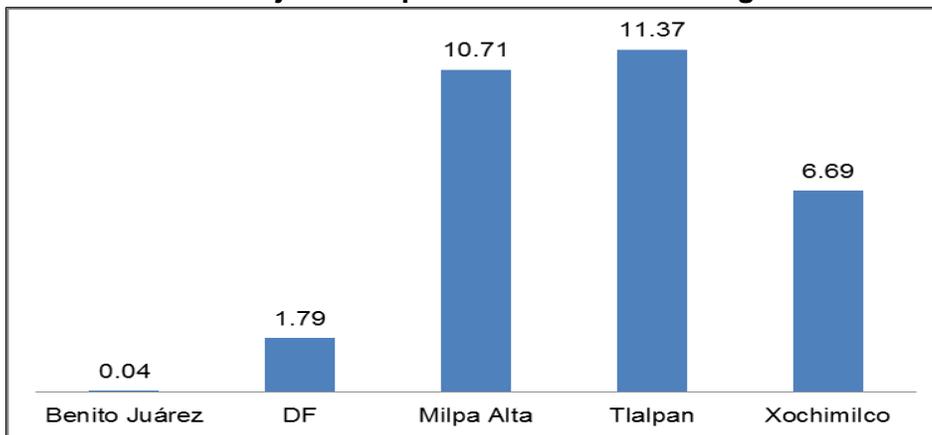
Fuente: Producto Interno Bruto por Entidad Federativa en www.inegi.gob.mx.

Uno de los problemas constantes se presenta en la comercialización. La producción de ejidatarios y comuneros únicamente comercializa el 43% de sus productos en el DF, el restante se envía fuera o es para autoconsumo. Esto es paradójico pues la ciudad de México representa el mercado más grande del país., sería un enorme reto sólo el abastecer a los 312 mercados públicos y a la Central

de Abasto (el mercado más grande de Latinoamérica), lo que pudiera representar alternativas en la comercialización de sus productos.

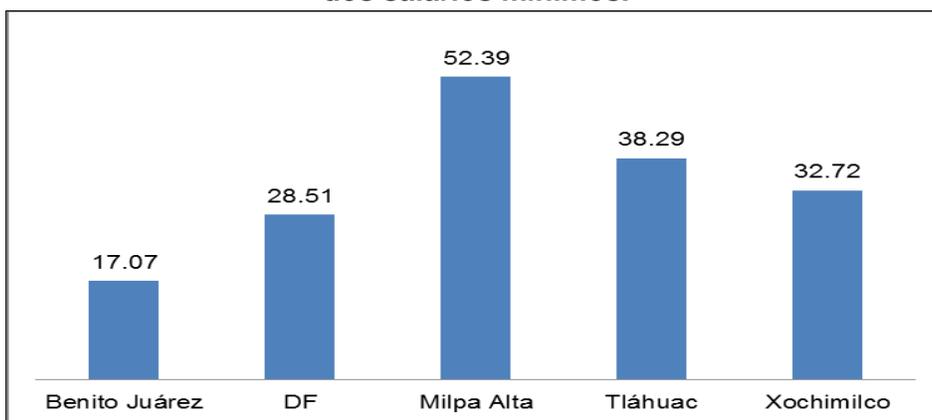
De esta manera, los agricultores de la zona rural del DF destinan una parte de su producción para el autoconsumo familiar, sobre todo en lo que se refiere al maíz, frijol, haba y hortalizas, que llega a representar hasta un 40% de su producción. Los excedentes son vendidos al mercado, permitiendo que los campesinos de la ciudad puedan tener cierta seguridad alimentaria pero también ingresos monetarios de sus productos. Este contexto provoca fuertes desigualdades en términos de las condiciones de marginación y pobreza en la población de las delegaciones rurales, sobre todo si se le contrasta con las delegaciones urbanas del Distrito Federal. En las gráficas 3, 4, 5 y 6, se muestran los desniveles en términos de indicadores básicos sobre calidad de vida.

Gráfica 3 Porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada.



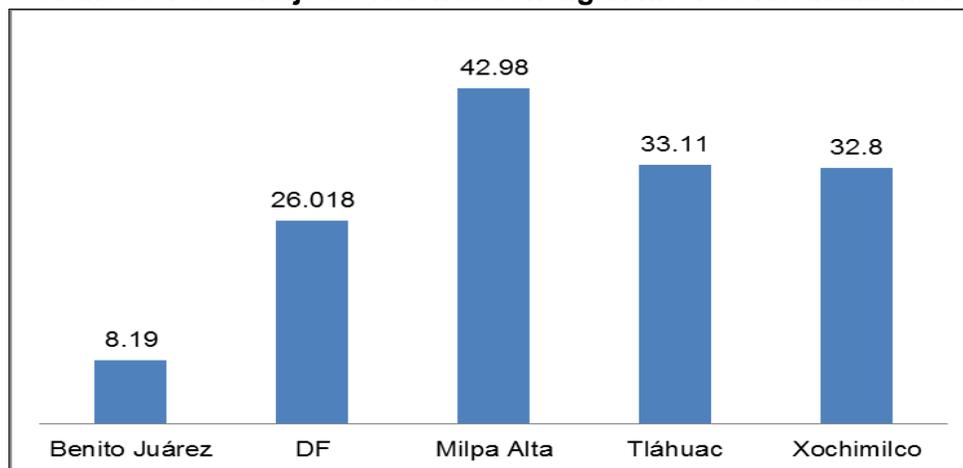
Fuente: índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.

Gráfica 4 Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.



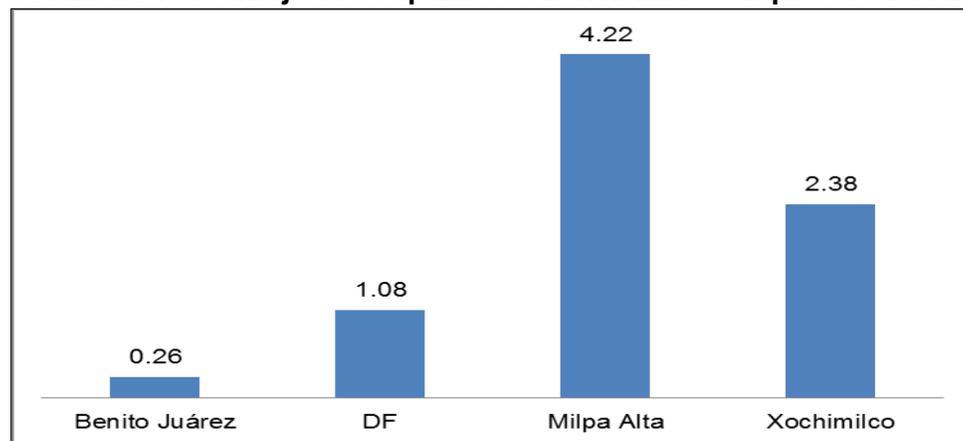
Fuente: índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.

Gráfica 5 Porcentaje de vivienda con algún nivel de hacinamiento.



Fuente: índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.

Gráfica 6 Porcentaje de ocupantes con viviendas con piso de tierra.



Fuente: índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010.

De esta manera, se muestran los desniveles y desigualdades en que vive la población de la zona rural de la ciudad de México.

2.2 Problemática económica y social en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México 2007-2012.

Las estrategias, objetivos y líneas de acción para la promoción del desarrollo económico y social del Gobierno del Distrito Federal se encuentran referidos en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, que es el marco de planeación y orientación de compromisos y estrategias gubernamentales, que permite la articulación de la acción pública entre los sectores sociales, privados y de gobierno.

Los problemas y dificultades en materia económica y social son retomados en los ejes programáticos, en los cuales se vinculan las problemáticas ubicadas en los

diagnósticos con las atribuciones de las distintas dependencias del GDF. Estos ejes programáticos se trabajan desde perspectivas transversales, que marcan la forma como se realizarán los programas y acciones. De esta manera, el PGDDF se encuentra estructurado en siete ejes y tres perspectivas transversales (tabla 3).

Tabla 3 Perspectiva y ejes del PGDDF.

Perspectivas Transversales			Ejes del Programa
Equidad de género.	Ciencia y tecnología.	Desarrollo de la vida pública en la ciudad.	1 Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
			2 Equidad.
			3 Seguridad y justicia expedita.
			4 Economía competitiva e incluyente.
			5 Intenso movimiento cultural.
			6 Desarrollo sustentable y de largo plazo.
			7 Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos ejes tiene un énfasis específico. Para el caso de la promoción del desarrollo económico y social, estos temas se abordan de manera específica tanto en el Eje 2 “Equidad” como en el Eje 4 “Economía competitiva e incluyente”. Analizamos cada uno de estos componentes en términos de su aporte a las políticas de desarrollo.

2.2.1 Desarrollo económico.

La perspectiva del desarrollo económico, aparece bajo dos orientaciones:

- a) Como crecimiento económico orientado al “desarrollo sustentable, incluyente y equitativo, que mejore la distribución del ingreso y que promueva la actividad económica” (PGDDF, 2007:43).
- b) Como acceso a derechos ciudadanos, como es el derecho al trabajo, a la promoción de la equidad, y a la seguridad en la inversión (PGDDF, 2007:43-44).

Con base en estas orientaciones, se delimita una propuesta de desarrollo económico caracterizada por la responsabilidad social, el respeto al medio ambiente y con una justa distribución del ingreso; es decir, una estrategia incluyente y equitativa, que promueva la actividad económica. Esta forma de promover el desarrollo económico pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México y brindar oportunidades y seguridades a los inversionistas.

La base de la propuesta de desarrollo económico se remite a un diagnóstico complejo, en el que se ubica el contexto generado por la aplicación de políticas económicas neoliberales, que han generado una mayor inequidad económica y desigualdades sociales en el Distrito Federal, que fortaleció una dinámica

económica altamente concentradora de los beneficios en pocas personas, (gráfica 7)³.



Fuente: Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares del Distrito Federal 2004.

Este dato es consistente con la tendencia en la concentración de los ingresos, que se observa mediante el Coeficiente de Gini⁴ el cual se mantuvo constante, de 0.56 en el 2000 al 0.53 en el 2005 en el DF, arriba de la media nacional (Coneval, 2009). Pero al interior de la ciudad esas disparidades son mayores, sobre todo en algunas delegaciones que tienen población rural: en Álvaro Obregón el 20% con mayores ingresos concentra el 63.98%. Por su parte en Cuajimalpa esta concentración alcanza el 73.89% en (Inegi, 2004), lo que representa concentraciones de ingresos similares a los países con peor distribución en el mundo. Esto ocurre en la Ciudad de México, la cual genera cerca de un cuarto del Producto Nacional Bruto del país y que tiene el menor índice de marginación a nivel nacional.

Es de resaltar en estas disparidades el indicador que trabaja el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo,⁵ que en las delegaciones rurales contrasta con las delegaciones urbanas mejor posicionadas del DF (gráfica 8).

Esta situación se debe, según lo planteado en el Programa General de Desarrollo, a los siguientes factores

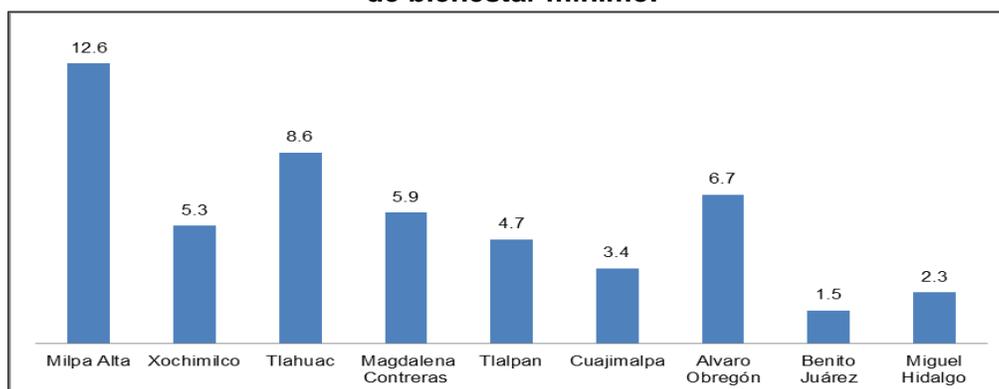
- Las bajas remuneraciones de las y los trabajadores;
- Bajos precios de las cosechas;
- La precarización del empleo y del ingreso;
- El debilitamiento de la seguridad social.

³ El PGDDF básicamente ubica este indicador para señalar la inequidad en la Ciudad de México.

⁴ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso que puede tener valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor.

⁵ La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (Coneval, 2012).

Gráfica 8 Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.



Fuente: Coneval (2011).

Así, en el Distrito Federal coexisten procesos productivos, tecnológicos, de comunicación e intercambio global de vanguardia, con una economía informal sin derechos laborales ni seguridad social y un sector de producción rural en situación de desventaja. Asimismo, una economía que está en transformación, con participación creciente de las mujeres, disminución de las actividades industriales y un aumento del comercio y servicios (sobre todo servicios financieros, turísticos y la producción de tecnología), se ve reflejada en la aportación de cada uno de estos sectores en el PIB (tabla 4).

Tabla 4 Aportación de los sectores en el PIB.

Actividad económica.	% Aportación al PIB DF.
Actividades primarias.	0.06
Agricultura, ganadería y aprovechamiento forestal.	0.06
Actividades secundarias.	15.53
Construcción, electricidad, agua y gas.	4.59
Industrias Manufactureras.	10.94
Actividades terciarias.	84.41
Comercio, restaurantes y hoteles.	19.03
Transportes e Información en medios masivos.	15.68
Servicios financieros e inmobiliarios.	20.66
Servicios educativos y médicos.	8.83
Actividades del Gobierno.	6.85
Servicios profesionales, científicos y técnicos.	13.36
Total	100

Fuente: INEGI (2009).

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) son el soporte de las actividades económicas de la ciudad, ya que constituyen el 92.6% de los establecimientos y generan el 25.6% de los empleos. Sin embargo, la falta de

políticas de apoyo financiero y de conversión productiva y tecnológica, hacen que dos terceras partes de las Mipymes no sobrepasen los tres años de vida.

En contraste, hay un crecimiento del sector informal de la economía, producto de la falta de empleos con ingreso digno. Si bien estas actividades representan un alivio temporal a quienes no pueden asegurar un empleo formal, son trabajos que no proporcionan derechos laborales ni acceso a seguridad social.

Así, las dificultades en el ámbito económico ubicadas en el PGDDF se pueden resumir en una inequidad y desigualdad económica, un proceso de tercerización de la economía, así como en el crecimiento de la informalidad.

Para enfrentar estas problemáticas, se plantean como estrategias de fomento económico, la inversión en infraestructura pública; la promoción del crecimiento de las fuentes de ingresos propios, una política de empleo y el uso de “una economía del conocimiento con proyección internacional” para el aprovechamiento de recursos y ventajas competitivas (PGDDF, 2007:46).

Asimismo, en el eje de “Economía competitiva e incluyente” se plantean una serie de líneas de política, unas destinadas a la captación de inversión y del sector empresarial, otras dirigidas a los trabajadores. Otras más están orientadas a las instituciones. Con ello se proponen elementos como la apertura de espacios de coparticipación empresarial; la articulación de cadenas productivas para un mayor valor agregado; la revalorización del trabajo y el cumplimiento de los derechos laborales. Por su parte, el sector rural, aparece considerado en términos del uso y aprovechamiento de las áreas naturales con el objetivo de promover el turismo (PGDDF, 2007:46-47).

2.2.2 Desarrollo social.

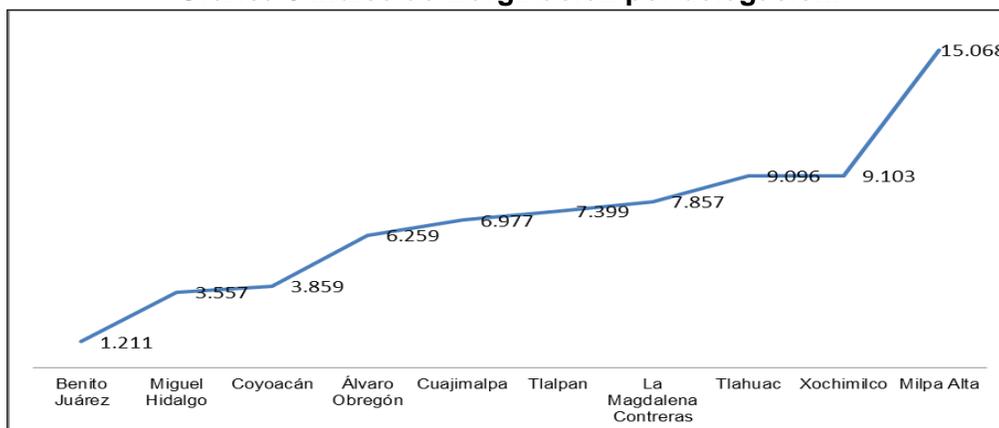
La caracterización del desarrollo social se centra en la idea de equidad “como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social” (PGDDF, 2007:21), lo que permitiría erradicar la discriminación, la explotación infantil y la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos de la vida privada y pública.

Para lograr la equidad, el gobierno de la ciudad se propuso combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión, enfrentando la discriminación y pobreza, así como abatir los procesos de desigualdad en distintos aspectos (social; salud, rural; educación). De esta manera, la política social del gobierno tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y lograr un desarrollo social pleno. Otra característica de este enfoque de desarrollo social, es que se pretende garantizar la equidad haciéndola un derecho exigible, cuyo cumplimiento progresivo e integral sea responsabilidad fundamental del Estado.

Estos referentes estratégicos responden a un diagnóstico sobre la situación social de la población de la Ciudad de México, en el cual se reconocen los impactos de las políticas económicas neoliberales aplicadas en nuestro país, que han generado una concentración desigual de la riqueza y un sistema de desigualdades y exclusiones sociales. Esto a pesar de que en los indicadores del Consejo Nacional de Población (Conapo) el Distrito Federal aparece con el más bajo índice de marginación y con un alto nivel de ingresos per cápita. Sin embargo, las

desigualdades se expresan en la relación entre las condiciones de vida de la población en la población de las delegaciones rurales, respecto a las delegaciones urbanas. En la gráfica 9 se compara el índice de marginación de las delegaciones rurales con respecto a las tres delegaciones urbanas con mejores niveles de vida.

Gráfica 9 Índice de Marginación por delegación.



Fuente: Conapo (2011).

Las desigualdades se relacionan en temas como la falta de agua potable, hacinamiento en viviendas y hogares con piso de tierra.

La situación de desigualdad y exclusión se expresa con mayor escarnio en sectores vulnerables como la infancia, jóvenes, mujeres, discapacitados, personas adultas mayores y comunidades indígenas y migrantes. En efecto, la población infantil que vive en pobreza, sufre de abandono, que la pone en situación de vida en calle. También los problemas de violencia, maltrato y la explotación infantil son graves. Por su parte, los jóvenes enfrentan dificultades relacionadas con el desempleo, la inseguridad, la falta de apoyo para la educación y la capacitación, la escasez de vivienda. Un problema especialmente preocupante son las adicciones (alcoholismo y drogadicción) que es ya un tema de salud pública. Los adultos mayores conllevan problemas que van desde enfermedades crónicas degenerativas, discapacidad, abandono familiar y falta de ingresos, que hacen que una proporción importante viva en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

La discriminación y exclusión hacia las mujeres, así como la inequidad y desigualdad de género son obstáculos graves para lograr el desarrollo social. Los datos son preocupantes: el porcentaje de mujeres sin instrucción es el doble que el de los hombres (4.6% contra 2.4%). La brecha de ingresos entre hombres y mujeres es igualmente amplia, lo que contrasta con el aumento de la participación de las mujeres en jefaturas de hogar, en la que casi la tercera parte de los hogares tienen jefatura femenina. Otro problema fuerte es la violencia de género, que se expresa con que un 42.2% de las mujeres del DF reportó haber sufrido algún tipo de violencia por su parejas, uno de los más altos a nivel nacional.

En aspectos relacionados con la situación de atención a la salud, se reconoce que la Ciudad de México tiene una importante concentración de los servicios de salud de instituciones públicas y privadas. A pesar de ello, el 46% la población no disponen de los servicios de salud de las instituciones de seguridad social. Por su parte, el 50% de la infraestructura de salud del GDF se encuentra ubicada en cinco delegaciones: Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza. Tal concentración conlleva a que la población rural y periférica tenga menos posibilidades de acceso a los servicios públicos de salud⁶, como se puede apreciar en la tabla 5⁷.

Tabla 5. Porcentaje de Población que no tiene acceso a los servicios de salud.

Milpa Alta	Xochimilco	Tláhuac	Magdalena Contreras	Tlalpan	Cuajimalpa	Álvaro Obregón
50.7%	41.6%	45.6%	22.1%	42.7%	38.2%	34.4%

Fuente: Coneval (2011).

En el diagnóstico del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 se proponen elementos para orientar la política social, que se pretende sea de carácter universal, integral, transversal, participativa y territorializada. Esto en la idea de ir cumpliendo con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad, para que se disminuya la desigualdad, que promueva la equidad social y de género, a la par que desarrolla la inclusión y la cohesión social.

Estos elementos dan pie a una serie de estrategias, las cuales sintetizan la perspectiva del desarrollo social en la ciudad de México:

- Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza;
- Equidad social, de género e igualdad sustantiva;
- Asistencia social con perspectiva de derechos;
- Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social;
- Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.

⁶ Una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud si no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los otorgue, incluyendo el Seguro Popular y las instituciones de seguridad social: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), institutos de seguridad social de las entidades federativas, Petróleos Mexicanos (Pemex), Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, o los servicios médicos privados.

⁷ En la idea de mostrar el contexto en el que se encuentra en acceso a los servicios de salud, se toma como referencia la Medición de la Pobreza Municipal 2010 de Coneval, pues es la que desglosa este indicador a nivel de delegaciones.

Se puede observar una mutua interrelación en el impulso de los procesos de desarrollo social y económico, pues se considera que el logro de una economía creciente y competitiva está supeditada al hecho de construir un Estado de Bienestar que permita tener una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social.

Así, la orientación del desarrollo económico y social en el Programa General de Desarrollo del DF incluye una serie de características como los de calidad de vida, equidad, redistribución, sustentabilidad, bienestar social y justicia, que representan una concepción más compleja y profunda del desarrollo, comparada con las que tienen las políticas públicas tradicionales, las cuales conciben al desarrollo centrado en criterios económicos y productivos.

3. Análisis del aspecto legal y competencias.

En esta sección realizamos un análisis de las atribuciones que otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, en relación a la promoción del desarrollo económico y social, considerando para este trabajo las secretarías a las que competen a esta evaluación y que inciden en las zonas rurales de la Ciudad de México.

En la tabla 6 se pueden ver las atribuciones que señala el LOAPDF.

Tabla 6 Atribuciones de Sederec, SMA, SDS, SDE y SS.

Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	
Artículo LOAPDF	Artículo 23 Quintus (LOAPDF).
Materia	Desarrollo y regulación de las actividades agrícolas, forestal y del sector agropecuario, así como la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas.
Atribuciones	<p>Establecer políticas y programas generales en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas del sector rural, y programas específicos en materia agrícola, agropecuaria, turismo alternativo, capacitación y desarrollo tecnológico en la materia.</p> <p>Proponer al Jefe de Gobierno los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en la zona rural de manera coordinada con la Secretaría de Medio Ambiente, velando siempre por el impacto ambiental.</p> <p>Promover, orientar y estimular el desarrollo del sector rural de la Ciudad de México y coordinar, con base en la normatividad aplicable, sus acciones con otras dependencias en esta materia, como mecanismos de apoyo al sector rural, incluyendo el respaldo financiero, asesorías, y asistencia técnica, entre otros, a través de diversos instrumentos para apoyar la actividad productiva.</p> <p>Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en las zonas rurales de la Ciudad de México, en coordinación con las dependencias competentes, promover el empleo en el medio rural de la Ciudad de México, así como establecer programas y acciones que tienden a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales, en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.</p> <p>Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales de la Ciudad de México, promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, así como la integración de Asociaciones Rurales en la Ciudad de México.</p>

	Organizar y actualizar los estudios económicos y sociológicos sobre la vida rural, con el objeto de establecer medios y procedimientos para mejorarla, así como organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, y otras actividades que se desarrollen principalmente en el ámbito rural.
Secretaría de Desarrollo Económico	
Artículo LOAPDF	Artículo 25 (LOAPDF).
Materia	Desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.
Atribuciones	<p>Formular y ejecutar programas específicos en materia agropecuaria, industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica y desarrollo tecnológico.</p> <p>Actuar como órgano coordinador y enlace con las cámaras, asociaciones y representaciones del sector empresarial, con la banca de desarrollo, cooperativas, sector social y otras instancias que coadyuven al desarrollo económico de la Ciudad.</p> <p>Establecer y coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y optimización en la materia y promover la realización de ferias, exposiciones y congresos, de carácter local, nacional e internacional, vinculadas a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general.</p>
Secretaría del Medio Ambiente	
Artículo LOAPDF	Artículo 26 (LOAPDF).
Materia	Formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.
Atribuciones	<p>Formular, ejecutar y evaluar el Programa de Protección al Ambiente del Distrito Federal y establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el Distrito Federal.</p> <p>Establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, agua, aire, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.</p> <p>Establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.</p>
Secretaría de Desarrollo Social	
Artículo LOAPDF	Artículo 28 (LOAPDF).
Materia	Desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios.
Atribuciones	Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como

	<p>establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las delegaciones.</p> <p>Formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.</p> <p>Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria.</p>
Secretaría de Salud	
Artículo LOAPDF	Artículo 29 (LOAPDF).
Materia	Formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal.
Atribuciones	Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco del Sistema Metropolitano de Atención a la Salud y del Sistema de Salud del Distrito Federal conforme a los principios y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Fuente: LOAPDF.

Es necesario recalcar que cada una de las anteriores secretarías señala en sus atribuciones que deberán proponer al jefe de gobierno mecanismos para la coordinación interinstitucional, que permitan incentivar, generar sinergias y evitar duplicidades entre las mismas secretarías.

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades tiene la posibilidad de incentivar el desarrollo rural de manera coordinada con la Secretaría del Medio Ambiente, con énfasis especial en el cuidado del impacto ambiental.

Otro de los resultados obtenidos en este trabajo es que la Sederec, la Sedeco y la SMA, tienen como materia, la primera, el desarrollo de las actividades agrícolas, forestal del sector agropecuario; la segunda el desarrollo de las actividades económicas en los sectores agropecuarios, industrial, comercial y de servicios; y la última la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, empatando estas tres secretarías en su objeto de trabajo que tratan de impulsar el desarrollo económico y por lo tanto el desarrollo social de la ciudad, apoyando al sector agropecuario de las zonas rurales, sin dejar de lado el cuidado del medio ambiente.

En lo referente a la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal existen diversos puntos que se relacionan con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, entre estos, está que el jefe de gobierno tiene entre sus atribuciones, en el artículo siete del título segundo, el de conducir la planeación. Esto incluye, entre otras cosas, remitir a la asamblea legislativa el

programa general, aprobar dichos programas y elaborar presupuestos de egresos y la iniciativa de ley de ingresos, así como informar sobre los avances de la ejecución de los programas. Al igual que en la LOAPDF, se señala que las secretarías pueden proponer al jefe de gobierno mecanismos para la coordinación interinstitucional que permitan incentivar el mejor funcionamiento de las mismas, que se fueran ajustando los programas de acuerdo al avance en su ejecución. Es decir, a partir de la implementación se pueden ir observando las posibles fallas, omisiones o duplicidades, que deben ser vistas por los operadores de los programas, quienes podrán proporcionar la información referente a los problemas surgidos, para así poder llegar a las metas que estima PGDDF. El jefe de gobierno tiene la facultad de dictar las disposiciones administrativas que se requieran, debido a que es el presidente del Comité de Planeación, lo que le da la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo en el Distrito Federal, sin dejar de lado la opinión del comité que se encuentra conformado, entre otros, por los titulares de las secretarías del GDF.

Un punto importante que la ley proporciona como obligatorio, es la estructura mínima que deberá contener el PGDDF, para su aprobación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los cuales deberán ser fruto de las necesidades detectadas en la sociedad capitalina, cuyos elementos son:

1. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo;
2. La imagen objetivo;
3. La estrategia del desarrollo económico, social y el ordenamiento territorial;
4. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
5. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General; y
6. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación, entidades y municipios.

En lo relacionado con las atribuciones que le concede la ley de planeación a los titulares de las dependencias, ésta expone que participarán en la elaboración, control y evaluación del PGDDF; asimismo tendrán la función de elaborar y presentar sus programas sectoriales, tomando en cuenta las opiniones de grupos sociales interesados en su materia, dependencias afines, entidades y órganos desconcentrados. En este mismo tenor los titulares tendrán la facultad de elaborar los programas operativos anuales y sus anteproyectos de egresos para el apoyo y ejecución de sus programas sectoriales propuestos.

Estos programas sectoriales deben ser, acorde a la ley de planeación, de mediano plazo, lo que plantea que se tomarán en cuenta las directrices generales para la elaboración de los mismos, los cuales tendrán que pasar para su dictamen con el jefe de gobierno, quien los remite a la Asamblea Legislativa para su examen y opinión, finalizando con la publicación del mismo.

Así, para obtener un impacto de apoyo, distribución y regulación de recursos públicos es necesario tener una legislación que permita obtener recursos para impulsar la equidad e impulse a los sectores menos beneficiados por el sistema. Sin embargo la existencia de leyes y decretos no significan por si mismas la solución de los problemas, pero si contribuye a la realización de un andamiaje legal y político para el actuar de los gobiernos existente y próximos.

4. Planeación y congruencia de las instituciones en evaluación.

4.1 Planeación y congruencia Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

4.1.1 Introducción.

En el diagnóstico del Programa General de Desarrollo Distrito Federal (PGDDF) 2007-2012 uno de los elementos que se plantea es la regeneración del tejido social a partir de realizar una serie de acciones para desarrollar las zonas más marginadas del DF, impulsando una serie de líneas de políticas para promover la equidad y acortar las brechas de marginación, desigualdad, pobreza, discriminación y exclusión entre la población, que son factores que limitan el desarrollo social y económico. Esto se refleja en una orientación por construir un Estado de Bienestar, que impulse una ciudad equitativa y con una fuerte cohesión social.

El tratamiento de la equidad es una preocupación fundamental del Gobierno del Distrito Federal, debido a la desigualdad entre diferentes sectores sociales de la población y distintas zonas de la ciudad. Para enfrentar esta desigualdad la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec) elaboró una serie de programas que centran su atención en los pueblos y barrios originarios⁸ que para su análisis hay diferenciarlos entre rurales y urbanos⁹, los cuales incluyen a los 700,000 habitantes de las comunidades rurales, así como a la población indígena migrante en el DF.

4.1.2 Diagnóstico de la problemática.

El análisis del diagnóstico de la problemática en la zona rural de la Ciudad de México se señala en el PGDDF 2007-2012, así como en los programas específicos de la Sederec. La referencia directa en el PGDDF se hace en el eje 2 de Equidad, en el que se realiza un diagnóstico de las diversas formas de desigualdad, en especial la problemática es tratada en el tema Desigualdad y desarrollo rural, de la cual se desprenden dos ejes: Comunidades indígenas y migrantes, y Desarrollo rural. De forma adicional están los diagnósticos de los programas específicos

a) Comunidades indígenas y migrantes.

El diagnóstico de este eje resalta la desigualdad existente entre los diversos extractos de la población, como que el 92% de la población indígena que vive en el DF tiene un ingreso menor a cinco salarios mínimos y que, como consecuencia, esta población tiene altas condiciones de marginación, las cuales se ven reflejadas en la falta de acceso a servicios de salud, educación, vivienda, agua entubada,

⁸ Los pueblos originarios para la Sederec son los asentamientos humanos urbanos y rurales que aun contienen zonas patrimoniales, costumbres, tradiciones y sistemas normativos propios, provenientes desde los asentamientos prehispánicos. La totalidad de 148 pueblos originarios en la Ciudad de México ocupan 148 km² en las 16 delegaciones, lo que representan un 10.13% del total de su superficie, en donde viven un millón y medio de habitantes los cuales representan el 17% del total.

⁹ Hay dos categorías en el ordenamiento de los suelos del DF: urbano y de conservación.

drenaje y luz eléctrica. Además hay que tomar en cuenta que ahora la ciudad se ha vuelto un expulsora de habitantes, esto conlleva una serie de problemáticas que se deben de atender como son la desintegración familiar, la drogadicción y el alcoholismo, asimismo hay que considerar que en la Ciudad de México se habla 57 de las 62 lenguas indígenas existentes en el país, lo cual nos da como resultado que estamos ante una dinámica pluricultural. En las siete delegaciones consideradas como rurales se estima una población indígena de 333,428 de los cuales 157,714 son hombres y 175,714 mujeres (PGDDF, 2007).

b) Desarrollo rural.

El diagnóstico de la actividad agropecuaria que se realiza en la Ciudad nos muestra una serie de datos y problemáticas entre las que se resalta que el 59% del territorio total del Distrito Federal es suelo de conservación en parte del cual se llevan actividades agropecuarias de diversa índole, como maíz, frijol, amaranto, alfalfa, hortalizas entre otros. De esta superficie de conservación, 62,000 son de propiedad social (ejidos y comunidades) en donde habitan pueblos originarios; además cuarenta y seis pueblos cuentan con superficies destinadas a actividades agrícolas, sumando más de 30,000 hectáreas en cultivos y 7,000 en actividades pecuarias. Una de las mayores problemáticas se refiere a la tenencia de la tierra, en términos de la propiedad ejidal y comunal en el suelo de conservación, que está en tensión con el crecimiento urbano. Además, resultado de políticas públicas excluyentes e inequitativas del gobierno federal, ha dado como resultado que no existan apoyos al campo tanto en la producción como en la comercialización, esto ha traído como consecuencia falta de desarrollo económico de la zona rural, haciendo que los productores tengan que buscar un trabajo complementario para atender de forma satisfactoria sus necesidades básicas.

c) Diagnóstico de los programas específicos.

En los programas específicos de la Sederec, se ubica también una serie de dificultades y ejes problemáticos. En el programa de Turismo Alternativo y Patrimonial, se hace un reconocimiento de la importancia del espacio rural y del suelo de conservación, no sólo por ser el pulmón de la ciudad, sino que en este espacio coexisten una serie de especies de fauna y flora que tienen usos alimentarios y medicinales, además de producir alimentos de buena calidad. De ahí que como consecuencia, se haga énfasis en el cuidado de los bosques y rescatar las tradiciones y el patrimonio de los pueblos originarios y núcleos agrarios, aprovechándolos de una forma sustentable, para que los mismos pobladores puedan obtener ingresos.

En el programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante, se resalta que en el Distrito Federal se tiene el mayor índice de desarrollo humano con perspectiva de género en el país, aunque todavía subsisten diversas prácticas discriminatorias y situaciones de inequidad hacia la mujer (analfabetismo, rezago educativo, desnutrición, problemas de salud, violencia). A pesar de estas inequidades, las mujeres rurales realizan diversas e importantes actividades (artesanales, turísticas y agropecuarias), que son complemento del ingreso

familiar, ello en una zona rural donde las mujeres son la mayoría, ya que representan el 55% del total de la población.

En el programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala se hace énfasis en los problemas relacionados con el encarecimiento y la falta de acceso a los alimentos en ciertos sectores urbanos, debido a la especulación promovida por los mercados transnacionales y el cambio climático, que es un factor fundamental para la producción de alimentos. La zona de producción agrícola es esencialmente de temporal (el 87% de la superficie), lo que tiene impactos en la conservación de los suelos. Por ello, se propone métodos agrícolas sustentables que conserven los suelos y puedan producir alimentos suficientes.

En tanto el programa de Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial ubica el problema de la comercialización de los productos rurales, en particular por el alto intermediarismo. Además, se ubica la falta de acceso a créditos por parte del productor y la disfuncionalidad de los mercados de productos alimentarios.

En el programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, se realiza un análisis de la problemática de la población indígena en la Ciudad de México, en la cual habitan hablantes de 57 agrupaciones lingüísticas, lo que fortalece la diversidad cultural del DF, aunque en estricto sentido sólo el pueblo náhuatl es originario de la entidad y está ubicado en las delegaciones del sur de la ciudad.

En el programa de Desarrollo Agropecuario y Rural, el más importante en la Sederec, se ubica la importancia que tienen para el DF las actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales y de turismo alternativo. Las problemáticas reconocidas son el crecimiento de la mancha urbana, los problemas presentados por el comercio ilegal de terrenos, los litigios agrarios, el abandono de tierras, la migración, los cambios de uso de suelo, la baja rentabilidad de las actividades agrícolas y la comercialización de los productos del campo. De acuerdo a este programa, el territorio en donde se realizan actividades rurales incluye 30,758.28 hectáreas que son consideradas agrícolas, asimismo hay que contar que del total del suelo de conservación, alrededor del 66.70% es de propiedad social, lo cual corresponde a 16 ejidos y 22 comunidades agrarias.

En la tabla 7 se presentan las principales problemáticas encontradas.

Tabla 7 Principales problemáticas de desarrollo rural.

Causa	Problemática	Consecuencia
Crisis económica y falta de atención de las políticas gubernamentales hacia la población rural.	Condiciones de pobreza y marginación de los pueblos originarios y población indígena migrante.	Migración, subempleo, informalidad.
Crecimiento urbano sobre ejidos y comunidades.	Presión para el cambio de tenencia de la tierra.	Tensión con los ejidatarios, invasiones de tierra.
Baja prioridad de las políticas públicas para el campo.	Falta de apoyos a la producción y comercialización de productores agropecuarios y	Subempleo e informalidad de los productores agropecuarios.

	artesanales.	
Predominio de tierras de temporal con manejo productivo inadecuado.	Uso intensivo e inadecuado de tierras de temporal.	Degradación de los suelos y baja productividad.
Relaciones excluyentes hacia las mujeres rurales, especialmente hacia las indígenas por una cultura machista y patriarcal.	Condiciones de inequidad y discriminación hacia las mujeres indígenas y rurales.	Desigualdad en la situación laboral, política y doméstica de las mujeres rurales, así como incremento de la violencia de género.
Dificultades de producción y comercialización de alimentos.	Pérdida de soberanía alimentaria entre población de la zona rural y en la ciudad de México.	Falta de abasto a la ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Objetivos y estrategias para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.

Los problemas y dificultades ubicados en los diagnósticos tanto del PGDDF como de los diversos programas específicos de la Sederec, están enmarcados en el Eje 2 de Equidad, del cual se desprenden estrategias, objetivos y líneas de políticas. En términos del desarrollo en zonas rurales, los objetivos del PGDDF son:

- Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales;
- Revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece la población de pueblos originarios indígenas residentes;
- Instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente, en la formulación y ejecución de las políticas públicas;
- Introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y la diversidad pluricultural y pluriétnica en toda la política social;
- Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural, en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales;
- Fomentar el comercio justo entre los productores agropecuarios y la economía solidaria entre productores;
- Mejorar la distribución del ingreso, disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza, con especial énfasis en los grupos vulnerables y las zonas territoriales de alta marginación.

En términos de las líneas de política, se proponen los siguientes objetivos:

1. Promover actividades de turismo alternativo en la zona rural para generar nuevos mecanismos de mejora económica de los pueblos y comunidades;
2. Potencializar las capacidades de la mujer rural con programas y proyectos con perspectiva de género;
3. Fortalecer la producción agropecuaria con programas de reconversión productiva y agricultura orgánica;
4. Disminuir las brechas de desigualdad que padecen los indígenas y pueblos originarios en la Ciudad;
5. Impulsar programas para generar empleo en el sector rural mediante proyectos de investigación, evaluación, capacitación y asistencia técnica;
6. En el conjunto de programas y políticas sociales del Distrito Federal, se reconocerán los derechos indígenas y de diversidad pluricultural y pluriétnica;
7. Otorgar apoyos a la producción de maíz y comercialización de la tortilla.

4.1.4 Líneas de políticas y los programas específicos.

El Programa de Turismo Alternativo y Patrimonial tiene varios subprogramas: turismo patrimonial en pueblos originarios, apoyo a proyectos sociales de turismo alternativo y mejoramiento de infraestructura y equipamiento, creación y fomento de rutas patrimoniales, fomento, promoción y difusión del turismo alternativo y patrimonial, información, capacitación e investigación para el mejoramiento en la prestación de servicios turísticos, fomento del turismo alternativo y patrimonial con comunidades migrantes en el exterior y a escala mundial y fomento del turismo alternativo y patrimonial en la comunidad estudiantil del Distrito Federal.

El Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante incluye subprogramas que articulan una serie de políticas para apoyar a dicha población: transversalidad para la equidad de género, capacitación para mujeres rurales, atención a la mujer indígena y de pueblos originarios, atención a la mujer huésped y migrante y coordinación institucional para la equidad de género.

El Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala contiene tres subprogramas: fomento a la agricultura sustentable a pequeña escala, capacitación y asistencia técnica para la agricultura sustentable a pequeña escala y coordinación institucional.

El Programa de Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial tiene los siguientes subprogramas: fomento a la vinculación comercial y rescate de la cultura alimentaria del Distrito Federal.

El Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, incluye los subprogramas de reconocimiento de derechos y acceso pleno a sistemas de procuración de justicia, promoción y visibilización de las comunidades étnicas, rescate y fomento de la cultura y lenguas indígenas y difusión y fomento de la comunicación comunitaria.

El Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural encuadra a los subprogramas de fomento a las actividades agropecuarias y la agroindustria, cultivos nativos-maíces, cultivos nativos-nopales, cultivos nativos-amarantos y, capacitación, acceso equitativo a programas y servicios públicos y, asistencia técnica. Este programa tiene concurrencia con los programas federales para adquisición de activos productivos, de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria, programa de atención a contingencias climatológicas, de fortalecimiento a la organización rural e hidroagrícola.

Es en este sentido, el eje de equidad en zonas rurales denota coherencia entre objetivos y líneas políticas con los distintos programas y subprogramas de la Sederec, en una vinculación que proporciona un marco referencial para atender las problemáticas del diagnóstico, sobre todo las referidas a las condiciones de pobreza y marginación de los pueblos originarios y población indígena migrante, falta de apoyos a la producción y comercialización de productores agropecuarios y artesanales; condiciones de inequidad y discriminación hacia las mujeres indígenas y rurales; así como pérdida de soberanía alimentaria entre población de la zona rural y en la ciudad de México.

4.1.5 Programas de la Sederec.

Los principales programas específicos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades 2007-2012 (tabla 8) son:

Tabla 8 Principales programas de Sederec.

1) Turismo alternativo y patrimonial		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Eliminar las brechas de desigualdad – en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre – y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad para hacer efectivos los derechos sociales.	Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos más vulnerables (adultos mayores, población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con discapacidad).	Es congruente con respecto al PGDDF, ya que en este programa se pretende promover las zonas rurales para generar nuevas formas de percepción económica y así atender a los grupos vulnerables.
2) Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Eliminar las brechas de desigualdad – en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre – y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad para hacer efectivos los derechos	Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos más vulnerables.	En este programa se ve la congruencia que se tiene con respecto al PGDDF, en lo relacionado con los enfoques de género y de favorecer a los grupos más vulnerables para que éstos tengan la oportunidad de una mayor equidad en estos

sociales.		sentidos.
3) Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.	Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad del Estado.	Es congruente con el PGDDF ya que combate la pobreza al impulsar la producción agrícola desde un punto de vista sustentable.
4) Programa de Cultura alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Fomentar el comercio justo entre los productores.	Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad del Estado.	Es congruente con el PGDDF, sin embargo no se tienen líneas de acción para responder a las problemáticas planteadas en los diagnósticos.
5) Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padecen la población de pueblos originarios e indígenas residentes Introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y de la diversidad pluricultural y pluriétnica en toda la política social.	Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad del Estado.	Es congruente con el PGDDF ya que colabora para la defensa de los derechos indígenas en la Ciudad de México.
6) Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural		
Objetivo estratégico	Estrategias	Congruencia
Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.	Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad del Estado.	Es congruente con el PGDDF ya que impulsa la producción de cultivos nativos, así como potenciar las capacidades de los productores agrícolas a través de apoyos económicos y de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.6 Análisis de programas representativos que promuevan el desarrollo económico y social.

La Sederec tiene como eje principal del PGDDF el de equidad, que incluye entre sus objetivos revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece los pueblos originarios e indígenas residentes en la ciudad, a partir de la construcción de programas que incidan de forma clara y concisa en este sector de la población. Esta incidencia se fortalecerá a través de diferentes formas de acompañamientos, unas más marcadas que otras. Asimismo los ejes de economía competitiva e incluyente y de intenso movimiento cultural son trastocados por la misma.

Entre los programas con mayor vinculación con otras secretarías del Gobierno del Distrito Federal está el de Turismo Alternativo y Patrimonial, el cual contribuyó a la construcción del Programa Sectorial de Turismo. Esta actividad tiene un aporte importante en la economía de la capital, por lo cual, esta administración decide tomar en cuenta al sector rural para diversificar su oferta (turismo cultural, ecológico, rural) ofrecen una serie de condiciones diferentes al turismo convencional.

Asimismo, otro programa que tiene un importante papel para esta secretaría y que intenta tener incidencia en la producción rural es el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural, que cuenta con una cantidad de sub-programas que apoyan al sector rural. Entre estos aportes se encuentra el dirigido a la producción de cultivos nativos como el maíz, nopal y amaranto; que no sólo aportan ingresos económicos, sino que también contribuyen a la soberanía alimentaria y la defensa de la identidad de estos pueblos.

Por su parte el Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante tiene como objetivo generar capacidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida. El programa atiende de manera medular el eje transversal de equidad de género definido en el PGDDF.

El Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala está diseñado para apuntalar la producción de traspatios familiares y agricultura orgánica, y así obtener alimentos de primera mano. El programa a la par que aporta recursos financieros para incentivar la producción, busca lograr ahorros en la economía familiar al no tener comprar algunos de alimentos que las familias necesitan.

El Programa de Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial tiene como objetivo impulsar la cultura alimentaria a partir de conocer los productos que traen beneficios a la salud y que pueden ser producidos en las zonas agrícolas de la ciudad. Los productores rurales tienen problemas para la comercialización de sus productos por falta de canales justos y equitativos para la inserción en los mercados locales.

El programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas está diseñado para impulsar el reconocimiento de los derechos indígenas y la diversidad pluricultural y pluriétnica en toda la política social, revirtiendo las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece este sector de la población, que incluye a los pueblos originarios del DF.

La Sederec tiene como vital función mejorar la producción agrícola en las zonas rurales, para impulsar y mejorar la economía de las personas que viven en ellas; pero sin dejar de lado el reconocimiento de los derechos de las comunidades. Para esto, la secretaría realiza una serie de actividades como el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y el de impulsar la producción.

4.2 Planeación y congruencia Secretaría de Medio Ambiente.

4.2.1 Introducción.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 hace referencia a los temas ambientales en el eje 6 “Desarrollo sustentable y de largo plazo”. En éste se insiste en la alta prioridad que tendrá para el gobierno la conservación y protección del medio ambiente, el manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales, para así alcanzar un desarrollo sustentable, en armonía con los servicios ambientales que provee la naturaleza y con un crecimiento económico que no amenace las posibilidades de desarrollo, los derechos y el bienestar de las generaciones actuales y de las futuras.

La política de promoción del desarrollo sustentable se establece en el Programa Sectorial de Medio Ambiente 2007-2012, en el cual se utilizó un proceso de planeación que incluye un diagnóstico específico, ubicación de problemática, tendencias, retos, objetivos, estrategias, programas y proyectos.

Hay que señalar que en forma paralela se elaboró el Plan Verde de la Ciudad de México, que es un instrumento de planeación interinstitucional, en el que también se definen las estrategias y acciones para encaminar a la Ciudad de México hacia la sustentabilidad.

Para efectos del análisis de la política de desarrollo social y económico de la zona rural veremos ambos instrumentos (el Programa Sectorial de Medio Ambiente y el Plan Verde) por separado y al final haremos una reflexión de ambos.

4.2.2. Diagnóstico de las problemáticas.

La situación del tema medio ambiental de la Ciudad de México se analiza en el PGDDF, donde se ubica el diagnóstico a partir de cinco ejes problemáticos que afectan a la ciudad: cambio climático y calentamiento global, calidad del aire, suelo de conservación, gestión ambiental del agua y residuos sólidos.

De estos ejes problemáticos, el que se enfoca directamente al ámbito rural es el del Suelo de Conservación (SC)¹⁰, en el que se reconoce como elemento fundamental para el equilibrio ambiental de la ZMVM, en tanto se producen alimentos; es reserva de información genética de especies silvestres y cultivadas; es espacio de recarga de los acuíferos, contiene bosques que son el hábitat de numerosas especies y además, regulan temperatura y humedad, permiten la captura de carbono a través de la generación de biomasa, la producción de oxígeno, la formación y retención de suelos.

Asimismo, el otro eje problemático que tiene incidencia en la zona rural de la Ciudad de México es el abasto de agua, ya que debido a su gran demanda se ha agudizado la escasez del líquido por la insuficiencia de las fuentes de abastecimiento locales – tanto de fuentes superficiales como subterráneas –, así como las restricciones en la importación de agua de cuencas vecinas. Por ello, la

¹⁰ Se considera suelos de conservación a las 87,310 hectáreas, el 59% del total de la superficie del DF dentro de los cuales se localizan poblados rurales, terrenos agrícolas, zonas boscosas, áreas naturales y zonas con matorrales y pastizales.

gestión del agua se ha convertido en uno de los más grandes retos que enfrenta el Distrito Federal.

En el programa sectorial se profundiza el análisis de las dificultades medioambientales que enfrenta el DF. En el apartado de diagnóstico aparecen siete ejes problemáticos: Suelo de Conservación, Habitabilidad y Espacio Público, Agua, Movilidad, Aire, Residuos Sólidos y Cambio Climático. Estos mismos temas se indican también en el Plan Verde.

Hay una precisión en el programa sectorial que es de interés para el análisis de la zona rural, pues delimita a la población que la habita:

[...] 700,000 pobladores [que] viven en 36 poblados rurales y representan el 8% de la población total del DF. Los habitantes rurales constituyen la principal fuerza cultural, por ser descendientes de los pueblos mesoamericanos originarios de la cuenca de México y dueños de la mayor parte de las tierras de la zona rural y poseen una cultura rica en conocimientos y tradiciones sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales. [...] En la actualidad existen 16 comunidades agrarias y 22 ejidos que en conjunto poseen 58,237 hectáreas que equivalen al 67% del SC¹¹.

Ya sea 36 o 38 ejidos y comunidades, la población de estas localidades será la referente en las convocatorias de los programas y sus reglas de operación.

En el estudio de las condiciones de sustentabilidad, el programa sectorial señala la trascendencia fundamental que tienen los suelos de conservación, pues resultan vitales para el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, ya que los servicios ambientales que prestan “significan la sobrevivencia de la población que habita en la Zona Metropolitana del Valle de México”. Estos servicios los podemos sintetizar en los siguientes:

- **Conservación de la biodiversidad**, el SC es alojamiento de más de 2,500 especies de flora y fauna, que incluyen una extensa gama de ecosistemas y hábitat únicos, que contiene el 2% de la biodiversidad mundial y el 12% de la de México;
- **Espacio de actividades productivas**, que realiza la población rural como la agricultura y la ganadería, el manejo de bosques (tanto de los recursos maderables y no maderables);
- **Generación de bienes y servicios ambientales**, como la recarga del acuífero¹², la captación de partículas suspendidas, la regulación climática, la mitigación de contaminación auditiva y producción de oxígeno;

¹¹ Esta caracterización de la población rural difiere de la que hace la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Cfr. el apartado sobre la definición de lo rural.

¹² Se calcula que del SC se extrae el 70% del agua que se consume en la ciudad, este cálculo difiere en el propio diagnóstico.

- **Espacios de esparcimiento turístico y cultural**, por sus atributos paisajísticos, costumbres, arquitectura, fiestas y gastronomía de sus pueblos;
- **Retención y producción de suelo fértil**, que sostiene diversas actividades económicas y culturales, pues se protege al suelo de la erosión hídrica y eólica.

Respecto a las problemáticas encontradas en el diagnóstico, sobre todo en lo que respecta a los ejes de suelo de conservación y agua que son los más vinculados a las dificultades ambientales en la zona rural, podemos agruparlos en tres grandes dificultades:

a) Disminución de la superficie de suelo de conservación.

El suelo de conservación ha estado permanentemente amenazado por el crecimiento de la ciudad, ya sea por la ampliación de asentamientos humanos irregulares, como por la construcción de desarrollos inmobiliarios en las zonas rurales, que implica una presión para que se realicen cambios en el uso del suelo, con el evidente deterioro de los principales recursos naturales y de los servicios medioambientales y productivos que proporciona el SC.

Esta presión se acrecentará pues la tendencia es que la demanda de suelo urbano, en los próximos 15 años, aumente entre un 20 y 40%, y es en las delegaciones con superficie rural donde se prevé se tenga un mayor incremento poblacional: Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, Milpa Alta y Tlalpan.

Así, la expansión de la mancha urbana amenaza con invadir las fronteras de la zona de suelo de conservación, lo que tendría implicaciones desastrosas para el futuro de la ciudad.

b) Deforestación de bosques y destrucción de la cubierta vegetal.

Este problema tiene varias causas, entre las que se detectan el incremento de cultivos agrícolas (como la papa y avena) y de la actividad ganadera, las cuales se extienden a costa de las zonas boscosas. El aprovechamiento desordenado de los recursos del bosque como la extracción de tierra de monte, productos no maderables, tala de árboles ya sea de baja intensidad o de explotación clandestina a mediana escala. Procesos erosivos y contaminación ambiental que propician el surgimiento de plagas y enfermedades forestales. Aumento de los incendios forestales¹³ originados por las actividades agrícolas, ganaderas, turísticas y recreativas.

A su vez, la deforestación de bosques tiene efectos que van desde la pérdida gradual de la biodiversidad, la eliminación del hábitat en la que viven especies importantes, hasta la desaparición de flora y fauna silvestre a los que también se suma la modificación de microclimas y la erosión de suelos.

c) Pérdida de la capacidad de recarga del acuífero.

¹³ Cada año se presentan en promedio 1,600 eventos que afectan una cobertura forestal de 1,273 hectáreas.

El suelo de conservación es una importante zona de recarga del acuífero que suministra agua a la Ciudad de México. Sin embargo, el DF enfrenta grandes dificultades ya que el acuífero está siendo sobreexplotado, porque la extracción es mayor a la capacidad de recarga, debido a la demanda creciente, a la reducción en capacidad de infiltración del líquido, así como por la alteración del ciclo hidrológico en el Valle de México. Asimismo, cualquier reducción en el área de suelo de conservación implica la disminución de la recarga en el acuífero¹⁴.

Adicionalmente, está el problema de contaminación del agua y de la que se filtra a los mantos acuíferos, provocada por descargas de aguas residuales y residuos sólidos en cauces y barrancas en zonas de conservación.

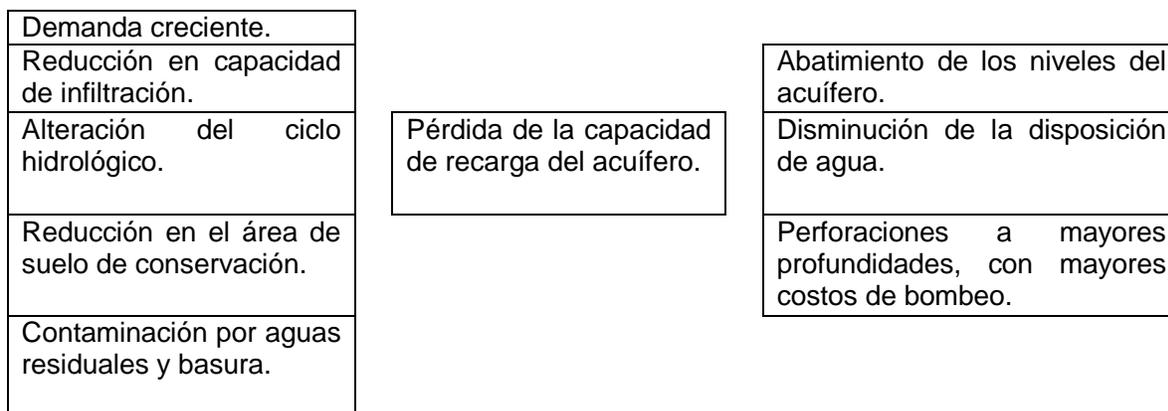
Un efecto de la pérdida en la capacidad de recarga del acuífero es el abatimiento de los niveles del acuífero, lo que obliga a realizar adecuaciones en los pozos (perforaciones a mayores profundidades, con mayores costos de bombeo) o bien a reubicarlos en otras zonas.

Hay que señalar que estas tres grandes problemáticas están íntimamente relacionadas, pues una disminución de la superficie de suelo de conservación, provoca la destrucción de bosques, y limita la recarga de acuíferos. De la misma manera, la deforestación provoca la erosión de suelos, lo disminuye la productividad agrícola y presiona a la venta de tierras de los ejidatarios para construcción de vivienda, etc.; para las principales problemáticas, sus causas y efectos (véase la tabla 9).

Tabla 9 Problemáticas en el tema de Medio Ambiente.

Acciones	Efectos	Consecuencias
Ampliación de asentamientos humanos irregulares.	Disminución de la superficie de suelo de conservación.	Deterioro de los principales recursos naturales.
Construcción de desarrollos inmobiliarios.		Eliminación de servicios medioambientales y productivos.
Incremento de cultivos agrícolas y de la actividad ganadera.	Deforestación de bosques y destrucción de la cubierta vegetal.	Pérdida de la biodiversidad.
Mal aprovechamiento del bosque.		Eliminación del hábitat.
Extracción de tierra de monte.		Desaparición de flora y fauna silvestre.
Tala ilegal de árboles.		Modificación de microclimas.
Plagas y enfermedades forestales.		Erosión de suelos.
Aumento de los incendios forestales.		

¹⁴ Se estima que por cada hectárea que se urbaniza, la recarga se ve reducida en promedio en 2.5 millones de litros de agua al año.



Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y PSMA.

4.2.3 Objetivos y estrategias del PGDDF y programa sectorial para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.

En el eje 6 Desarrollo sustentable y de largo plazo del PGDDF se da continuidad a los ejes ubicados en el diagnóstico, con la definición de objetivos y líneas de política, de manera que permita garantizar la sustentabilidad de la ciudad a corto, mediano y largo plazo. Al mismo tiempo que se pretende mejorar sus condiciones de habitabilidad e imagen, así como promover la sensibilización y participación ciudadana respecto a la problemática ambiental, lo cual constituye el objetivo del eje.

Por su parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y el Plan Verde también vinculan los siete ejes problemáticos con la definición de objetivos y estrategias. Cabe subrayar que en el Programa Sectorial se amplían los temas respecto a los abordados en el PGDDF, como se puede observar en la tabla 10.

Tabla 10 Comparativo de ejes del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

Ejes del PGDDF	Ejes PSMA y temas del Plan Verde
Cambio climático y calentamiento global.	Suelo de Conservación.
Calidad del aire.	Habitabilidad y Espacio Público.
Suelo de conservación.	Agua.
Gestión ambiental del agua.	Movilidad.
Residuos sólidos.	Aire.
	Residuos Sólidos.
	Cambio Climático y energía.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

Para efecto de analizar la planeación de las políticas de desarrollo económico y social, nos centraremos en los dos ejes que tiene mayor incidencia en la zona rural: el del Suelo de Conservación y el de Agua. Para ello, se conjuntó la información de objetivos y estrategias del PGDDF, el PSMA y el Plan Verde en torno a esos dos ejes (tabla 11).

Tabla 11 Tema de Suelo de Conservación.

Diagnóstico.	Disminución de la superficie de suelo de conservación. Deforestación de bosques y destrucción de la cubierta vegetal.
Objetivo PGDDF.	Consolidar al Distrito Federal como un centro ambiental y de conservación de flora y fauna silvestre a nivel nacional e internacional, creando, además una cultura del cuidado y protección ecológica.
Líneas de política.	Mecanismos para fortalecer las fuentes de financiamiento y autofinanciamiento destinadas a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas del suelo de conservación. Impulso a la retribución por servicios ambientales y diseño de métodos adecuados de valuación económica de los servicios ambientales. Campañas de reforestación en las áreas naturales y protegidas de la ciudad y en el suelo de conservación. Establecer un sistema de áreas de valor ambiental con, por lo menos, 20 áreas verdes protegidas bajo este esquema. Puesta en marcha del Plan Maestro de Rescate Integral de la Cuenca del Río Magdalena.
Objetivo Gral. PSMA.	Proteger el Suelo de Conservación como espacio clave del equilibrio ecológico en la ciudad, mediante la conservación de sus ecosistemas que lo conforman, así como preservar la flora y la fauna silvestres para garantizar la permanencia de los servicios ambientales.
Objetivo específico PSMA.	Preservar la biodiversidad y promover el manejo sustentable de los recursos naturales. Fomentar actividades agroecológicas rentables y ambientalmente amigables como una estrategia para la preservación del Suelo de Conservación. Evitar la pérdida de Suelo de Conservación y recuperar superficie ocupada por asentamientos humanos irregulares, ubicados en zonas de alto valor ambiental. Ejecutar acciones para la recuperación y restauración de ecosistemas. Fomentar la participación social en la protección y conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales.
Estrategias.	Control y ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares. Ordenamiento territorial para controlar el crecimiento natural de los poblados rurales. Detener las tendencias de deterioro de los ecosistemas, incrementando la efectividad e integración de las acciones de restauración. Proteger y asegurar la conservación de los ecosistemas y la continuidad de los bienes y servicios ambientales que presta el Suelo de Conservación.

	<p>Pago por los bienes y servicios ambientales, que brindan las tierras y ecosistemas del Suelo de Conservación.</p> <p>Fortalecimiento de los sistemas productivos tradicionales y agroecológicos para la conservación de los recursos naturales y genéticos.</p> <p>Consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP) del DF dotando a cada ANP de un Plan de Manejo para el 2012.</p>
Objetivo Plan Verde.	Rescatar el Suelo de Conservación como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad.
Estrategias Plan Verde.	<p>Contención del crecimiento urbano y recuperación de los espacios ocupados por asentamientos irregulares del Suelo de Conservación.</p> <p>Restauración y conservación de ecosistemas en el Suelo de Conservación.</p> <p>Pago de servicios y bienes ambientales como mecanismo para compensar los costos de la conservación.</p> <p>Impulso a los agroecosistemas y manejo sustentable de los recursos naturales.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

Se puede observar, en la tabla 12, que el objetivo de programa sectorial es más amplio que el de PGDGF, pues enfatiza la conservación de ecosistemas (no sólo de flora y fauna silvestre), además de resaltar la permanencia de servicios ambientales que presta el SC. El objetivo del Plan Verde se limita al rescate del suelo de conservación por su papel en el equilibrio ecológico.

En las líneas de política de la PGDDF se hacen propuestas específicas, mientras en las estrategias tanto del PSMA como en el Plan Verde son líneas generales que orientan las acciones de la secretaría para lograr los objetivos propuestos.

Tabla 12 Tema Agua.

Diagnóstico.	Pérdida de la capacidad de recarga del acuífero.
Objetivo PGDDF.	Avanzar sustancialmente en la recarga de los mantos acuíferos y en la recuperación y protección del suelo de conservación.
Líneas de política.	Se instrumentarán nuevos procesos y mecanismos para optimizar y eficientar el aprovechamiento del agua en beneficio de los habitantes del Distrito Federal.
Objetivo Gral. PSMA.	Impulsar el manejo integral y sustentable del agua en el Distrito Federal.
Objetivos específicos PSMA.	<p>Optimizar la prestación de los servicios hidráulicos.</p> <p>Disminuir gradualmente la sobreexplotación del acuífero.</p> <p>Mitigar efectos de fenómenos hidro-meteorológicos extremos.</p> <p>Ampliar el uso intensivo y la calidad del agua residual tratada para usos diversos: infiltración, comercio, industria, áreas verdes y recreativas.</p> <p>Lograr autosuficiencia financiera.</p> <p>Mejorar y vigilar la calidad de las descargas de aguas residuales.</p>

	Rescate y preservación de ecosistemas lacustres.
Estrategias.	<p>Ampliar la infraestructura hidráulica de agua potable, drenaje y tratamiento.</p> <p>Mejorar la distribución de agua potable.</p> <p>Promover el ahorro y uso eficiente del agua.</p> <p>Proteger las áreas de conservación y reforzar el equilibrio del acuífero de la Ciudad de México.</p> <p>Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y mejorar la infraestructura del sistema de drenaje.</p> <p>Incrementar la producción y la eficiencia en el tratamiento de las aguas residuales operadas por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y por particulares.</p> <p>Fomentar el pago justo y oportuno por los servicios de agua potable.</p> <p>Prevenir y controlar la contaminación de cuerpos de agua.</p> <p>Protección y restauración de ecosistemas en la zona lacustre.</p>
Objetivo Plan Verde.	Lograr la gestión integral del agua en el Distrito Federal.
Estrategias Plan Verde.	<p>Alcanzar el equilibrio del acuífero.</p> <p>Reducción del consumo de agua potable.</p> <p>Reducción de las pérdidas por fugas.</p> <p>Incremento de la reutilización y el tratamiento del agua.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Verde.

Hay desniveles en los objetivos de cada ámbito de planeación, en el PGDDF se pretende avanzar en la recarga de acuíferos; en el PSMA hace énfasis el manejo sustentable del agua y el Plan Verde en lograr la gestión integral del agua.

Respecto a la recarga de acuíferos, en las líneas de política del Eje de Gestión Ambiental del agua del PGDDF no hay referencias a las formas en cómo se impulsaría la recarga de los mantos acuíferos, mientras en el PSMA se hace mención de proteger las áreas de conservación y la preservación de los ecosistemas lacustres.

4.2.4 Programas y proyectos de la SMA.

El PSMA define un conjunto de objetivos (generales y específicos) y de estrategias para cada uno de los siete ejes en que se divide el programa sectorial. El esfuerzo de planeación hizo vincular a cada una de las estrategias una serie de programas y proyectos que le permitieran alcanzar los objetivos propuestos.

Aquí es donde se puede señalar la importancia que tiene el tema del suelo de conservación, pues de los 22 programas y proyectos vinculados a la SMA, 16 corresponden a este tema. De estos, 10 tienen relación con el desarrollo de la zona rural (ver la tabla 13). Respecto al Eje Agua, hay menos, ya que sólo tres se relacionan con la zona rural.

Por su parte, en el Plan Verde se elaboraron metas a partir de cada tema. El Suelo de Conservación tiene proporcionalmente menos metas (10 de 77), y el peso de

las acciones relacionadas con el desarrollo de la zona rural en suelo de conservación es del 60% de las metas. En tanto en el tema de agua, tal como se observa en la tabla 13, son dos:

Tabla 13 Principales programas específicos de la SMA 2007-2012.

Programa	Objetivos	Acciones y características
Eje 1 Suelo de Conservación.		
ES 2 Detener las tendencias de deterioro de los ecosistemas, incrementando la efectividad e integración de las acciones de restauración.		
Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF.	Actualizar el PGOEDF para contar con un documento acorde a la situación y dinámica actual del Suelo de Conservación del Distrito Federal, así como a las necesidades y expectativas de la población respecto a este territorio.	Modelo de Ordenamiento que consiste en una propuesta de políticas ambientales y usos del territorio.
ES 3 Detener las tendencias de deterioro de los ecosistemas, incrementando la efectividad e integración de las acciones de restauración.		
Programa de reforestación rural y reconversión productiva Reforestación en los ecosistemas del Suelo de Conservación Reconversión productiva de terrenos agrícolas a plantaciones forestales y agroforestales.	Aumentar la cubierta forestal en el Distrito Federal, a fin de mejorar la calidad del aire, la recarga de los mantos acuíferos, reducir los problemas de erosión y desalentar el cambio de uso del suelo. Crear una zona de amortiguamiento en la frontera agrícola forestal, por medio del establecimiento de un cubierta vegetal perenne a través de la reconversión productiva de terrenos agrícolas y pecuarios a plantaciones agroforestales de carácter agroforestal, comercial o de restauración.	Producir planta en cantidad y calidad suficiente a través de semillas nativas. Realizar acciones puntuales de reforestación y reponer plantas en reforestaciones de años anteriores que presentan baja supervivencia. Dar cultivo y mantenimiento a reforestaciones establecidas en años anteriores. La reforestación se realiza fundamentalmente a través del consenso y acuerdo con los Núcleos Agrarios, Poseedores y/o Pequeños Propietarios. Asignado a Proface.
Mantenimiento y cultivo a reforestaciones y plantaciones establecidas.	Proporcionar mejores condiciones de desarrollo a las plantaciones.	Limpieza alrededor de la planta, cajetes para captar y almacenar el agua de lluvia, así como podas en las ramas inferiores del árbol.
ES 4 Proteger y asegurar la conservación de los ecosistemas y la continuidad de los		

bienes y servicios ambientales que presta el Suelo de Conservación.		
Programa Fondos de Apoyo para Participación Social en Acciones de Conservación y Restauración de los Ecosistemas (Profase). Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (Focare). Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (Apase).	Proteger, conservar y restaurar los ecosistemas de las microcuencas del Suelo de Conservación del Distrito Federal, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, para garantizar la permanencia de los servicios ambientales, a través de incentivos y apoyos económicos en un esquema de participación social.	Los apoyos estarán dirigidos a actividades de protección, conservación y/o restauración de los recursos naturales del Suelo de Conservación del Distrito Federal.
Plan Maestro de Manejo Integral y Aprovechamiento Sustentable de las cuencas de los Ríos Magdalena y Eslava.	Rescatar el último río vivo de la Ciudad de México y aprovecharlo sustentablemente.	Manejo ecosistémico y desarrollo local sustentable. Conservar el área natural en buen estado. Generar una oferta ecoturística y de desarrollo local sustentable. Detener la urbanización ilegal sobre el suelo de conservación.
Programa Integral de Prevención y Combate de Incendios Forestales para el Suelo de Conservación.	Proteger y conservar los recursos naturales del Suelo de Conservación.	Acciones de vigilancia, prevención y combate, que reduzcan la incidencia y el grado de afectación provocado por los incendios.
Saneamiento de los ecosistemas del Suelo de Conservación.	Proteger y conservar en buen estado el arbolado del Suelo de Conservación y de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal.	
Reconversión de la ganadería de libre pastoreo a sistemas silvopastoriles.	Reducir los efectos negativos del libre pastoreo en el Suelo de Conservación y disminuir la incidencia de incendios forestales.	Con apoyo de Profase.
ES 5 Pago por los bienes y servicios ambientales, que brindan las tierras y ecosistemas del Suelo de Conservación.		
Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en	Asegurar la conservación y restaurar los ecosistemas naturales del DF y la	Programas diseñado para los ejidos y comunidades del DF que sean propietarios de una

reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica.	permanencia de los servicios ambientales que proporcionan a los habitantes de la Ciudad de México, como recarga del acuífero, contención de suelos, captura de carbono, hábitat para la biodiversidad, belleza escénica, recreación, y valores culturales. Retribuir económicamente a los ejidos y comunidades que realicen labores de protección, restauración y mejoramiento de los servicios ambientales.	extensión mínima de 100 hectáreas de zona de vegetación natural, libres de asentamientos humanos y que a través de su asamblea decidan establecer todo o parte de su territorio como Área Natural Protegida, ya sea en la categoría de Reserva Ecológica Comunitaria o en la categoría de Área Comunitaria de Conservación Ecológica.
ES 6 Fortalecimiento de los sistemas productivos tradicionales y agroecológicos para la conservación de los recursos naturales y genéticos.		
Programa para fomentar el cultivo de maíz bajo el sistema milpa con uso de semillas nativas. Programa de protección de las razas de maíz del altiplano mexicano para el Distrito Federal.	Proteger, mejorar, y conservar la producción, uso y consumo del maíz nativo del altiplano mexicano, así como el ecosistema, la biodiversidad y la cultura popular asociada al cultivo de las razas de maíz en el Suelo de Conservación del Distrito Federal.	Declaratoria de “Protección de las Razas de Maíz del Altiplano de México”. Programa de Protección de las Razas de Maíz del Altiplano Mexicano”. Asignado a Proface.
Eje 3 Agua.		
ES 4 Proteger las áreas de conservación y reforzar el equilibrio del acuífero de la Ciudad de México.		
Programa de restauración de los ecosistemas en Suelo de Conservación.	Obras y prácticas para la conservación de suelo y agua.	Proface.
Programa de recarga artificial con agua pluvial.	Recarga de lluvia al acuífero por medio de pozos de absorción.	Construcción de pozos de absorción.
ES 9 Protección y restauración de ecosistemas en la zona lacustre.		
Creación de parques lacustres: Parques Lacustres del Sur Oriente del Distrito Federal Laguna de San Gregorio Atlapulco Xochimilco y Tláhuac.	Programa señalado.	Sin información.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

Si relacionamos los problemas ubicados en el diagnóstico con este amplio conjunto de programas, podemos dimensionar la importancia del Eje Suelo de Conservación con el fin de solucionar las causas de las problemáticas

medioambientales y de calidad de vida de los pobladores rurales. En la tabla 14 podemos apreciar dicha relación:

Tabla 14 Programas de atención al eje suelo.

Causa	Programas
Incremento de cultivos agrícolas.	Programa de reforestación rural y reconversión productiva. Programa de protección de las razas de maíz del altiplano mexicano.
Incremento de actividad ganadera.	Reconversión de la ganadería de libre pastoreo a sistemas silvopastoriles. Proface.
Aprovechamiento desordenado del bosque.	Programa de reforestación rural y reconversión productiva. Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales. Proface.
Deterioro de los ecosistemas: procesos erosivos y contaminación ambiental.	Saneamiento de los ecosistemas del Suelo de Conservación. Mantenimiento y cultivo a reforestaciones y plantaciones.
Aumento de los incendios forestales.	Programa Integral de Prevención y Combate de Incendios Forestales para el Suelo de Conservación.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

El conjunto de programas y acciones muestra una orientación clara para la conservación, manejo y restauración de los recursos naturales y posibilidades productivas en el suelo de conservación. Asimismo, se vincula las actividades de conservación con actividades productivas (reconversión, siembra de maíz criollo, producción orgánica, agroforestaría, etcétera) que permitan a los pobladores tener mejores ingresos, en términos de la promoción del desarrollo económico de la zona. También se resalta el énfasis en la participación social de programas como el Proface, que fortalecen la equidad y la exigencia de derechos, vinculados a la orientación del desarrollo social que impulsa el PGDDF.

En términos del eje Agua, la preocupación referida a la pérdida de la capacidad de recarga del acuífero, la mayor parte de los programas se destinaron a disminuir el consumo y reducir pérdidas en la distribución (relacionadas con la demanda urbana y su infraestructura). Mientras los temas de la infiltración del líquido y reducción en el área de suelo de conservación, ambos vinculados con el área rural, se atendieron con los Programas de Recarga Artificial con Agua Pluvial (básicamente construcción de pozos de absorción) y el de Restauración de los Ecosistemas en Suelo de Conservación (adscribo a Proface). Estas resultan acciones limitadas ante la magnitud del problema, pues el 67% del agua que se consume en la ciudad se toma del acuífero de la ciudad. En el caso del Programa de Creación de Parques Lacustres, no se encontró mayor información de su implementación.

4.2.5. Análisis del Proface.

El programa con mayor vinculación con la promoción del desarrollo económico y social en zona rural es el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (Proface) que maneja Corena. Este programa está enfocado a garantizar la permanencia de los ecosistemas de los suelos de conservación, en especial la biodiversidad, los recursos naturales y genéticos, así como los servicios ambientales. Para ello, se impulsan dos subprogramas, el de Apoyo para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (Apasso) para la realización de actividades de protección y restauración ecológica; y el Fondo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (Focore) para hacer obras, y adquirir equipamiento e infraestructura básica para recuperación y restauración ecológica.

Cabe señalar que Apaso y Focore sustituyeron dos programas que la SMA tenía a su cargo en el sexenio anterior (2000 - 2006): el Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable y el de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Sustentable.

Los dos subprogramas de Proface hacen hincapié en la promoción de la sustentabilidad en los suelos de conservación, a partir de fortalecer tanto el desarrollo económico con proyectos de reconversión productiva, producción orgánica y de maíz criollo, como el desarrollo social con el énfasis de la participación social y la mejora en las condiciones de vida de ejidatarios y comuneros.

Diagnóstico y problemas.

La preocupación del programa se centra en el suelo de conservación, su diversidad biológica y los servicios ambientales que proporciona a la ciudad, (recarga del acuífero, contención de suelos, captura de carbono, valores culturales, escénicos y recreativos). El diagnóstico coincide con la inquietud tanto del PGDDF como PSMA sobre los impactos provocados por la pérdida del suelo de conservación, (que para este programa se estiman en 250 hectáreas al año), así como los efectos en la capacidad de recarga del acuífero y la integridad de servicios ambientales.

Población objetivo.

La población que atiende este programa es la misma que es apoyada por los demás proyectos en Suelo de Conservación, es decir ejidos, comunidades, sociedades previstas en las leyes sectoriales que realicen actividades en el Suelo de Conservación del Distrito Federal, pequeños propietarios o usufructuarios organizados y grupos de trabajo.

Objetivos.

El objetivo del Proface es “proteger, conservar y restaurar los ecosistemas del Suelo de Conservación del Distrito Federal, como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca del Valle de México, involucrando a los usufructuarios del mismo en un esquema de participación social, para garantizar la permanencia de

los bienes y servicios ambientales” el cual está estrechamente vinculado con el objetivo general del PSMA y con el primer objetivo del PSMA (ver la tabla 15).

Acciones.

El Proface, mediante los subprogramas de Apaso y Focore, tiene siete líneas de acción para atender sus objetivos, estos tienen relación con algunas de las Líneas de Política del PGDDF, con las estrategias del PSMA y del Plan Verde. Dicha relación se resume en la tabla 15.

Tabla 15 Líneas de acción.

Acción	Vínculo
Conservación, restauración y protección de los hábitats, ecosistemas y sus recursos naturales, del Suelo de Conservación y Áreas Naturales Protegidas.	Detener las tendencias de deterioro de los ecosistemas, incrementando la efectividad e integración de las acciones de restauración (Estrategia PSMA).
Reconversión productiva hacia sistemas agroforestales y plantaciones forestales.	Campañas de reforestación en las áreas naturales y protegidas de la ciudad y en el suelo de conservación (Línea de Política, PGDDF).
Manejo integral y diversificado de los recursos naturales.	Impulso a los agroecosistemas y manejo sustentable de los recursos naturales (Estrategia Plan Verde).
Ordenamiento de las actividades ganaderas.	
Fomento de prácticas productivas agroecológicas y preservación de semillas nativas, para la preservación de recursos genéticos y su mejoramiento, entre ellas las razas del altiplano de México.	Fortalecimiento de los sistemas productivos tradicionales y agroecológicos para la conservación de los recursos naturales y genéticos (Estrategia PSMA).
Fomento y apoyo a la producción orgánica agroforestal.	Fortalecimiento de los sistemas productivos tradicionales y agroecológicos para la conservación de los recursos naturales y genéticos (Estrategia PSMA).
Protección, conservación y restauración de los ecosistemas y hábitat de los manantiales, escurrimientos naturales, cuerpos de agua y barrancas para su descontaminación y rehabilitación, propiciando las condiciones que permitan sus distintos fines y funciones ecológicas.	Proteger y asegurar la conservación de los ecosistemas y la continuidad de los bienes y servicios ambientales que presta el Suelo de Conservación (Estrategia PSMA).

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, PSMA y Plan Verde.

Así que, a excepción del ordenamiento de las actividades ganaderas, las demás líneas de acción del Proface, están orientadas por las estrategias y líneas de política planteados en el PGDDF, el PSMA y el Plan Verde.

Los programas y proyectos de la Secretaría de Medio Ambiente en la zona rural tienen como preocupación central los suelos de conservación, la preservación del hábitat (flora y fauna) y el manejo del agua, es decir, tienen como eje la promoción de la sustentabilidad, tal como se establece en el eje 6 “Desarrollo sustentable y de largo plazo”. Sin embargo, la perspectiva de la sustentabilidad es amplia e integra características del desarrollo económico y social, que implican una apuesta por generar mejores condiciones de vida e ingresos para quienes habitan los suelos de conservación, especialmente a la población de ejidos y comunidades, quienes son poseedores del 67% de dichos suelos.

4.3 Análisis de planeación y congruencia. Secretaría de Desarrollo Económico y del Fondo para el Desarrollo Social.

4.3.1 Introducción.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 en su eje cuatro de “Economía competitiva e incluyente”, resalta la importancia de la promoción del crecimiento económico con un enfoque social que permita el desarrollo y el incremento de oportunidades de los habitantes que garanticen el derecho fundamental del trabajo.

En el Distrito Federal resulta importante el desarrollo sustentable, incluyente y equitativo, considerando que es una metrópoli por la gran cantidad de personas que la habitan, confluyen zonas rurales y zonas urbanas, distintos modos de vida, diferentes tipos de territorios y de infraestructura, lo que reconoce la necesidad de lo que se busca con el desarrollo económico y la promoción de la equidad, el empleo, capacitación, así como los derechos, la igualdad y el desarrollo de las capacidades de las personas.

En este ámbito, la Secretaría de Desarrollo Económico, presenta su diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción, y a través de programas trata de dar soluciones a la problemática de desarrollo económico y social de la ciudad y sus referencias a las zonas rurales. El Programa de Desarrollo Económico consta de nueve capítulos, para nuestro análisis destaca el objetivo estratégico número ocho de banca de desarrollo, donde se “redefinen las formas de financiamiento para el autoempleo y la micro, pequeña y mediana empresa, de manera que los proyectos financiados repercutan en beneficios económicos y generen empleo” (Sedeco, 2012:26).

Desde este objetivo estratégico se orientan las actividades del Fondo de Desarrollo Social (Fondeso), que maneja cuatro programas de crédito, en especial el “Programa de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales” que es una pieza fundamental de nuestro análisis.

4.3.2 Diagnóstico de la problemática.

En el Distrito Federal el Índice de Desarrollo Humano se distribuye de manera desigual, los territorios delegacionales llamados rurales tienen una clara desventaja. El indicador de marginación reitera el dato, ya que existen grados de marginación muy bajos en zonas conocidas por sus condiciones de bienestar como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Cuauhtémoc, y grados muy altos para las zonas rurales caracterizadas por ser pobres en su calidad de vida pero ricas en recursos naturales, tales como Cuajimalpa, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Magdalena Contreras y Milpa Alta (PSDE: 2007:31-32).

En el diagnóstico del Programa de la Secretaría de Desarrollo Económico, se presenta a la Ciudad de México como fuerza de arranque para las políticas nacionales, en donde la prioridad es dar continuidad a una política redistributiva mediante una estrategia económica que articule lo social y lo ambiental para garantizar que la calidad de vida de los residentes locales no se deteriore y busca prever su profundización.

Otra prioridad del diagnóstico sobre las zonas rurales es la cuestión social ambiental, la necesidad de reducir las tensiones y modificaciones del suelo de conservación de los territorios rurales tanto por el avance de la población que necesita vivienda como por los desarrollos inmobiliarios y establecimientos de centros corporativos estratégicos y de negocios en áreas que redimensionen su actividad económica.

El diagnóstico del PGD permite establecer políticas públicas y estrategias para un desarrollo sustentable, con sentido social y equidad de género, congruente con un punto del diagnóstico del programa de la Sedeco. Existe coincidencia en el diagnóstico de las problemáticas de las zonas rurales, las cuales se muestran como zonas marginadas, vulnerables y dónde paradójicamente yacen las bases de la sustentabilidad en la Ciudad de México.

El Gobierno del Distrito Federal, ha establecido como uno de sus propósitos prioritarios la conservación y cuidado de las áreas rurales, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para cumplir este objetivo es necesario superar los rezagos en las áreas rurales y promover su desarrollo social y económico, al mismo tiempo de proteger el Suelo de Conservación.

La interrelación de la economía con los recursos naturales en el ámbito local tiene una dependencia intrínseca, el uso de suelo en la Ciudad de México ha sufrido transformaciones debido a los cambios y modificaciones en la estructura económica, las tendencias de ocupación por vivienda; mientras industria y comercio van en aumento acelerado. Un ejemplo no tan actual, pero que muestra la gravedad es que hacia 1990 la superficie baldía neta interior era de 5,134 hectáreas y para el año 2000 se estimó que descendió a 2,064 hectáreas. Es decir se perdió un poco más del 50% en sólo 10 años, lo que indica una apresurada ocupación de la superficie total. De ahí derivan las presiones para que la actividad general avance hacia el llamado suelo de conservación de las delegaciones rurales (PSDE, 2007:36).

Las actividades agrícolas que desarrolla esta población se caracterizan por ser familiares, de temporal, con niveles tecnológicos bajos, por no estar integrados a los mercados y con prácticamente nulos procesos de transformación. De acuerdo con cálculos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la mayoría de los productores agrícolas reciben por la venta de sus productos \$5,900 pesos por hectárea en promedio al año, esto sin considerar los costos de producción. En contraste, en las zonas rurales del Distrito Federal que son cercanas a la ciudad, es común que se presentan ofertas de compra de sus terrenos para vivienda o comercios, lo que se convierte en una tentación para el cambio en el uso del suelo a pesar de que esto implique un riesgo para la sustentabilidad de la propia ciudad.

Finalmente en el eje cuatro de “Economía competitiva e incluyente”, debemos considerar algunos aspectos propiamente económicos por las características de las entidades analizadas. Parte importante de la aparición del Fondo de Desarrollo Social, es propiamente la población objetivo, la cual tiene poco acceso al

financiamiento bancario, sobre todo desde 1995 cuando el financiamiento de la banca comercial al sector privado cayó sistemáticamente. Esta restricción tiene un impacto directo diferenciado según el tamaño de la empresa, en resumen, los factores o indicadores del diagnóstico son: la existencia de desocupación, marginalidad y la presencia de Mipymes con dificultades de acceso a créditos bancarios (Garrido, 2006:151).

La actuación de Fondeso con una estrategia basada en la perspectiva del desarrollo económico, recupera el papel de los gobiernos locales, en el diseño y ejecución de políticas públicas integrales para combatir la pobreza, donde los actores económicos más pequeños se convierten en las unidades básicas para la construcción de un tejido socioeconómico local sólido (Sedeco, 2012).

4.3.3 Objetivos para la resolución de los problemas presentados en el diagnóstico.

La Secretaría de Desarrollo Económico despliega nueve objetivos estratégicos a los cuales corresponden programas que se enfocan a solventar las necesidades ubicadas en el diagnóstico. Algunos de ellos son:

- Apoyo a la producción que incida en una mayor productividad y competitividad;
- Estudios especializados sobre sistemas productivos, diseño y articulación de sistemas de información para la planeación del desarrollo económico;
- Desarrollo de mecanismos para la mejora en la eficiencia de las empresas, orientación para el desarrollo de la región hacia la sustentabilidad;
- Impulsar la competitividad de la Ciudad de México y la reactivación de la economía local a través de la reindustrialización con nueva y alta tecnología, reducción de insumos como energía y agua además de poco contaminantes;
- Recuperación de la cartera y la revolvencia de los créditos por montos mayores que aseguren la superación de las etapas de sobrevivencia y consolidación de los proyectos productivos individuales y empresariales de las MIPYMES;
- Garantizar el abasto de productos básicos para la población de la Ciudad de México a precios bajos y en volúmenes suficientes en calidad y cantidad.

Cabe señalar que el PGDDF refiere al aprovechamiento de las distintas zonas de la ciudad, lo cual no está tratado en el Programa Sectorial de la Sedeco, así como específicamente el respaldo económico a la zona rural a partir de apoyos a la producción bajo esquemas comerciales justos y solidarios. Tampoco refiere el impulso de actividades de ecoturismo y turismo.

Los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Económico tienen cuatro diferencias principales respecto al PGDDF:

- a) La promoción del turismo nacional e internacional;

- b) El fomento de la creación de empresas turísticas que generen empleos productivos y proyecten a la Ciudad de México como destino prioritario a nivel nacional;
- c) El impulso de las actividades de ecoturismo y turismo social en la zona rural del Distrito Federal;¹⁵
- d) El análisis de los esfuerzos interinstitucionales para respaldar la economía de la zona rural a partir de apoyos a la producción bajo esquemas comerciales justos y solidarios.

Los principales programas de la Sedeco se encuentran plasmados en la tabla 16.

Tabla 16 Principales programas de la Secretaría de Desarrollo Económico.

1. Programa de Fortalecimiento y Competitividad de las MIPYMES (PROFOCOM).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Promover y organizar en redes por actividad económica a la micro, pequeña y mediana empresa bajo nuevos esquemas de apoyo a la producción, financiamiento y comercialización que incidan en su productividad y competitividad, y propicien la generación de puestos de trabajo de mayor cantidad y calidad estables y mejor remunerados.	Identificación de cadenas productivas prioritarias para su integración en redes por actividad económica, que disminuyan los canales de intermediación.	Congruente con el objetivo del PGDDF referente a incrementar la presencia de pequeñas y medianas empresas y el aumento de la competitividad. El PDGDF no tiene dentro de sus objetivos la generación de puestos de trabajo de mayor cantidad y calidad estables y mejor remunerados, sin embargo si se considera en el apartado de estrategias.
2. Programa de Estudios y Proyectos Económicos (PREPE).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Realizar estudios especializados sobre los sistemas productivos locales para conocer su potencial de crecimiento y de mercado, su impacto en la economía y su articulación con el medio ambiente y la sociedad.	Concertación con las instituciones de investigación y educación superior, organismos empresariales y de la sociedad civil para conocer y realizar estudios y proyectos sobre los sistemas productivos y de mercados potenciales y sus	El PGDDF no presenta un objetivo relacionado al PREPE.

¹⁵ Este objetivo aparece mencionado en el documento “Programa de financiamiento para el cultivo, industrialización y comercialización de productos rurales del distrito federal”, sin embargo no se incluye en las reglas de operación ni en el “Programa especial de financiamiento para la comercialización de productos rurales del distrito federal”, el cual se describe en las reglas de operación con el objetivo de otorgar financiamiento para insumos y medios de transporte, plasmado en el artículo 29 de dicho documento.

	formas de aplicación.	
3. Programa de Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Económico (Siplade).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Diseñar y articular el sistema de información de la planeación para el desarrollo económico con base en los objetivos, políticas y metas establecidas en el PGDDF, de manera que haya congruencia en el quehacer institucional y el logro de resultados de corto, mediano y largo plazo.	Formación de un equipo técnico institucional e interdisciplinario que diseñe e instrumente el sistema de información acorde a las nuevas tecnologías.	Congruente con el objetivo del PGDDF referente a “lograr una planeación del desarrollo económico de la Ciudad de México con auténtica visión metropolitana”.
4. Programa de Promoción de la Actividad Económica de las MIPYMES (Promipyme).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Buscar y desarrollar mecanismos para la mejora en la eficiencia de las empresas para difundir la oferta existente, que permita aprovechar las ventajas prevalecientes, así como por un esfuerzo decidido de los actores para la coordinación de las tareas de promoción.	La promoción de las MIPYMES en el entorno local, nacional y en el exterior, mediante acercamiento con las cámaras y consejos de administración de las grandes empresas, además de las embajadas y organismos internacionales que apoyan la difusión en sus países de origen con la finalidad de concertar convenios de cooperación.	Este punto solo tiene congruencia con el objetivo de aumentar la competitividad, ciclo de vida promedio y capacidades tecnológicas de las pequeñas y medianas empresas.
5. Programa de Coordinación Local y Metropolitano del Desarrollo Económico (Procolmede).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Impulsar y establecer las relaciones de coordinación interinstitucional locales y metropolitanas para orientar el desarrollo de la región hacia la sustentabilidad.	Integración de las acciones en un órgano consultivo interinstitucional, delegacional y metropolitano, sobre tareas y metas comunes enfocadas al desarrollo sustentable, con énfasis en la dimensión económica.	Es congruente con el objetivo de “alcanzar mayores niveles de crecimiento económico con un desarrollo sustentable”. También corresponde a un punto de las estrategias sobre política de fomento económico que promueve el crecimiento mediante el encadenamiento productivo de los sectores por medio de políticas públicas, del

		mejoramiento de los servicios y la infraestructura, de normatividad acorde al fomento económico y con una visión del desarrollo sustentable.
6. Programa: Programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PSARE).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Impulsar la competitividad de la Ciudad de México en los mercados Nacional e Internacional para recuperar el ritmo de crecimiento económico, redefiniendo y refuncionalizando las instancias responsables de contribuir a tal logro.	Generación de instrumentos aplicables a través de sistema de gestión en puntos de atención estratégicos para las empresas que pretendan instalarse en la Ciudad de México y que observen principios de sostenibilidad económica y ambiental.	Es congruente con la estrategia de inversión en infraestructura pública como impulsor del desarrollo económico que impacte en la productividad. Sin embargo falta detallar el tipo y forma de infraestructura en las delegaciones mediante ventanillas u otros centros de atención directa a las empresas.
7. Programa de Reindustrialización (Proindustria).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Reactivar la economía local a través de una política pública de reindustrialización orientada a aquellas empresas estratégicas, de nueva y alta tecnología que por su naturaleza son demandantes de volúmenes reducidos de insumos como energía y agua, poco contaminantes y generadoras de puestos de trabajos con mayor calificación.	Uso de las áreas inactivas con suelo e infraestructura industrial actual para atraer nuevas empresas de alta tecnología e importancia estratégica, además de emprender la relocalización de superficies en los diferentes territorios delegacionales, susceptibles de aprovechamiento para el desarrollo industrial bajo un enfoque de sostenibilidad.	El PGDDF no presenta un objetivo relacionado a Proindustria.
8. Programa: Banca de Desarrollo PYME.		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia.
Redefinir las formas de financiamiento para el autoempleo y la micro, pequeña y mediana empresa, de manera que los proyectos financiados repercutan en beneficios económicos y generen empleo, además de	La creación de una banca de desarrollo PyME bajo esquemas innovadoras de financiamiento que incidan en la creación y/o consolidación de las empresas susceptibles de atención. Creación de Fondeso como	Es congruente con la estrategia del PGDDF sobre la importancia de promover el crecimiento de las fuentes de ingreso propios, para mantener y mejorar las condiciones de sustentabilidad e independencia financiera,

propiciar la recuperación de la cartera y la revolvencia de los créditos por montos mayores que aseguren la superación de las etapas de sobrevivencia y consolidación de los proyectos productivos individuales y empresariales de la MIPYMES.	banca social de desarrollo.	indispensable para consolidar un ambiente de certidumbre propicio para la inversión y la promoción económica.
9. Programa de Abasto de Productos Básicos y No Básicos para la Economía Familiar (Paef).		
Objetivo estratégico.	Estrategias.	Congruencia
Garantizar el abasto de productos básicos para la población de la Ciudad de México, sobre todo de aquellos indispensables para la economía familiar a precios bajos y en volúmenes suficientes en calidad y cantidad.	Revisión del sistema de abasto actual a fin de proceder a su actualización o renovación por aquellas formas que aseguren la intervención de las instancias normativas en la coordinación y concertación con las entidades del sector privado, quienes lideran la comercialización masiva de los productos básicos y no básicos.	El PGDDF no presenta un objetivo relacionado al Paef.

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas de la SDE.

Por su parte el Fondo para el Desarrollo Social (Fondeso) tiene cuatro programas de crédito que apoyan a capitalinos emprendedores y a empresas, adjunto ofrecen asesorías y capacitación con la finalidad de minimizar el riesgo y dificultades. El beneficio social que ofrecen es otorgar créditos a personas que no son sujetos de crédito en los bancos, genera empleos e impulsa el desarrollo económico con impacto social

En especial, resaltamos el Programa para la Comercialización de Productos Rurales del DF, que se enmarca en el objetivo de “canalizar esfuerzos institucionales para respaldar la economía de la zona rural a partir de apoyos a la producción y la comercialización bajo esquemas comerciales justos y solidarios” del Eje 4 de Economía Competitiva e Incluyente. Este programa surge en el segundo semestre de 2007 con el objeto de fomentar la comercialización de productos rurales al otorgar el financiamiento para insumos y medios de transporte que fortalezcan el contacto directo entre las comunidades de productores rurales y el consumidor, eliminando así el intermediarismo comercial. El mayor porcentaje de los créditos otorgados está vinculado a las actividades agrícolas, seguido de las actividades pecuarias, agroindustriales, artesanales y finalmente agropecuarias.

Diagnóstico: Sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los aspectos productivos, la fase de comercialización se presenta como uno de los problemas centrales ya que es ahí en donde se define el éxito o el fracaso económico del esfuerzo de los productores rurales y la continuidad de esta actividad. Asegurar la comercialización de los productos rurales representa un incentivo para invertir en mejores prácticas agronómicas, más amables con el ambiente y que contribuyan al incremento de la productividad. En este sentido, no se dispone de mecanismos directos de comercialización, lo que expone a los productores a intermediarios; además hay una insuficiencia de instalaciones para almacenar y ofertar productos perecederos.

Estas áreas producen bienes y servicios vitales para la Ciudad de México, creando una barrera para detener el avance de la mancha urbana y son un importante bastión de la cultura campesina. Sin embargo, para que ello continúe, es necesario apoyar la comercialización de productos de los poseedores de estos recursos que los motiven al cuidado de uno de los bienes de esta ciudad y a que permanezcan con las actividades a que se han dedicado por generaciones.

Para tal efecto, el Fondeso promueve y fomenta el desarrollo económico y social de los sectores de población marginados del Distrito Federal, buscando mejorar sus niveles de ingreso y calidad de vida, y con ello procurar su incorporación plena a la actividad económica de la ciudad.

En esta tarea se puede constatar que se han diseñado programas para el otorgamiento de créditos con tasas, montos, plazos y garantías, para la adquisición de bienes que capitalicen al sector; además de proporcionar servicios complementarios como la capacitación y asistencia técnica que contribuyan al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

Siendo el sector de las mujeres un grupo tradicionalmente marginado en los aspectos económico y social, el Fondeso promueve y fomenta su desarrollo económico, generando entre ellas un enfoque de autoempleo y desarrollo sustentable que contribuya al ingreso familiar y por ende en la sociedad en general.

Población objetivo: El Fondo para el Desarrollo Social está destinado para personas en estado de marginación o pobreza, así como aquellos grupos sociales que se encuentran con dificultades de obtener créditos por parte de los bancos, ya que no son sujetos de créditos. Para efectos del programa se considerará como población objetivo a los ejidos, comunidades, organizaciones y asociaciones de productores que viven en alguna de las siete delegaciones rurales: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Asimismo, se establece que la estrategia de orientación, impulso y atención a los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecuten los gobiernos federal y locales, deberán tomar en cuenta además de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta ley, los distintos tipos de productores en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos y su capacidad de producción para excedentes comercializables o para autoconsumo. Además de las anteriores, también se consideran las llamadas

Unidades Agrícolas Integrales de la Mujer (UAIM) y grupos de mujeres trabajadoras.

En la tabla 17 se presentan de manera resumida la congruencia de objetivos de Fondeso y Sedeco en relación al PGDDF.

Tabla 17 Congruencia de Objetivos.

Fondeso.	Sedeco.	PGDDF.
<p>El Programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales del Distrito Federal, tiene como objeto fomentar la comercialización de productos rurales al otorgar financiamiento para insumos y medios de transporte que fortalezcan el contacto directo entre las comunidades de productores rurales y el consumidor y así eliminar el intermediarismo; los productores deben tener su domicilio y desarrollo de actividades en una de las delegaciones catalogadas como delegación rural, en el Distrito Federal.</p>	<p>Detonar la actividad económica en general y de manera específica de la micro, pequeña y mediana empresa, impulsando la competitividad y nuevas formas de comercialización, impulsar la nueva economía basada en el conocimiento, la sustentabilidad y la equidad de género, articulando lo económico con lo social y ambiental, con el propósito de coadyuvar en crear las condiciones para la generación de empleos permanentes y de calidad.</p> <p>Creación de una banca de desarrollo social.</p>	<p>Crecimiento económico con un desarrollo sustentable. Aprovechar las vocaciones económicas de las distintas zonas.</p> <p>Incrementar la presencia de las pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Planeación del desarrollo económico con visión metropolitana.</p> <p>Acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo económico.</p> <p>Promover el turismo nacional e internacional.</p> <p>Impulsar actividades de ecoturismo y turismo social en la zona rural del Distrito Federal.</p> <p>Respaldar la economía de la zona rural a partir de apoyos a la producción y la comercialización bajo esquemas comerciales justos y solidarios.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, Fondeso y Sedeco.

En términos de las perspectivas transversales, la Secretaría de Desarrollo Económico tiene tres objetivos de género con sus respectivas líneas de acción, congruentes con el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo económico, promoviendo a la igualdad en el trabajo, así como la capacitación necesaria para administrar microempresas y cooperativas, descrito en el Programa General de Desarrollo 2007-2012.

Las estrategias de Fondeso se encuentran vinculadas con las del PGDDF, principalmente en tres puntos, y están expresadas en la tabla 18.

Tabla 18 Puntos de vinculación entre Fondeso y PGDDF.

Fondeso.	Sedeco.	PGDDF.
<p>Administración de los recursos institucionales, con los cuales se imparten cursos de capacitación dirigidos a la población del Distrito Federal con mayores carencias económicas, para que tengan posibilidades de acceder a los créditos.</p> <p>Sobre equidad; se vincula con la “asesoría a mujeres para acceder a créditos”, el cual tiene como finalidad asesorar a mujeres para acceder a créditos financieros y potencializar las capacidades de la mujer rural.</p> <p>Sobre economía competitiva e incluyente, se vincula con el “Programa de Créditos Mypes”, con el cual se apoya la articulación de cadenas productivas, mediante la generación de datos que orienten los proyectos de producción hacia aquellas actividades con mayor valor agregado. Con el “Programa de Microcrédito para el Empleo”, con el cual se fomenta el autoempleo de la población marginada y de esta forma preservar fuentes de trabajo.</p> <p>Con el programa de “Créditos para la Comercialización de Productos Rurales”, con el cual se fomenta el desarrollo económico del campo.</p>	<p>Impulsar la vocación productiva y la capacidad competitiva del Distrito Federal mediante su especialización productiva y su inserción en los mercados local, regional y global, para convertirla en economía líder.</p> <p>Regular a los agentes económicos y a los mercados establecidos, y fomentar las inversiones en corredores industriales de alta tecnología, corredores de servicios y mercados ambientales.</p> <p>Mejorar la calidad de vida de la población creando nuevas capacidades y habilidades laborales y profesionales, y fomentando el empleo.</p> <p>Impulsar la micro, pequeña y mediana empresa mediante el otorgamiento de créditos y asesoría técnica y administrativa.</p> <p>Realizar acciones para ofrecer a la población de menores recursos, productos y servicios que fortalezcan su poder adquisitivo mediante la modernización del sistema de abasto, distribución y comercio formalmente establecidos.</p> <p>La creación de una banca de desarrollo PyME bajo esquemas innovadores de financiamiento que incidan en la creación y/o consolidación de las empresas susceptibles de</p>	<p>Inversión en infraestructura pública, como impulsor del desarrollo económico que impacte en la productividad, el empleo, la atracción de inversión privada y la protección del medio ambiente.</p> <p>Crecimiento mediante el encadenamiento productivo de los sectores agropecuario, industrial, comercial y financiero.</p> <p>Sinergias de los sectores público, privado y la inversión extranjera, en la construcción de infraestructura, la prestación de servicios financieros, la industria farmacéutica, el desarrollo de investigación científica y generación de nuevas tecnologías.</p> <p>Creación de un mayor número de empleos con constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas.</p>

	atención. Creación de Fondeso como banca social de desarrollo.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y Fondeso.

La situación de marginación y pobreza derivados de la carencia de las tecnologías adecuadas, así como la falta de eficientes mecanismos de mercado para la comercialización directa de los productos rurales obtenidos en la Ciudad de México, requieren de esfuerzos institucionales que impulsen la economía de la zona rural, fomentando la creación y preservación de empleos.

Así también se requiere en mayor medida políticas públicas orientadas al sector rural que promuevan el apoyo a través del financiamiento hacia las mujeres, la producción y comercialización de productos rurales de la población agrícola y artesanal establecida en áreas rurales del Distrito Federal y que no tienen acceso a la banca comercial.

Sobre los temas y objetivos de la secretaría en materia de desarrollo social y económico y sus posibles referencias a las zonas rurales y ejes transversales, encontramos los siguientes programas específicos puntualizando la congruencia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012:

- 1) Programa de Fortalecimiento y Competitividad de las MIPYMES (Profocom): congruente con el objetivo del PGDDF referente a incrementar la presencia de pequeñas y medianas empresas y el aumento de la competitividad. El PGDDF tiene dentro de sus estrategias la generación de puestos de trabajo de mayor cantidad y calidad, estables y mejor remunerados. Quizás valdría la pena incluirlo desde los objetivos, para lograr mayor congruencia.
- 2) Programa de Promoción de la Actividad Económica de las MIPYMES (Promipyme): este punto tiene congruencia con el objetivo de aumentar la competitividad, ciclo de vida promedio y capacidades tecnológicas de las pequeñas y medianas empresas.
- 3) Programa de Coordinación Local y Metropolitano del Desarrollo Económico (Procolmede): es congruente con el objetivo de “alcanzar mayores niveles de crecimiento económico con un desarrollo sustentable”. También corresponde a un punto de las estrategias sobre política de fomento económico que promueve el crecimiento mediante el encadenamiento productivo de los sectores por medio de políticas públicas, del mejoramiento de los servicios y la infraestructura, de normatividad acorde al fomento económico y con una visión del desarrollo sustentable.
- 4) Programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PSARE): Es congruente con la estrategia de inversión en infraestructura pública como impulsor del desarrollo económico que impacte en la productividad. Es indispensable detallar el tipo y forma de infraestructura en relación a las características de cada delegación, que respete el suelo de conservación

de las zonas rurales y que permita la vinculación del crecimiento con el desarrollo, considerando la sustentabilidad en la producción.

- 5) Programa “Banca de Desarrollo PYME”: es congruente con la estrategia del PGDDF sobre la importancia de promover el crecimiento de las fuentes de ingreso propios, para mantener y mejorar las condiciones de sustentabilidad e independencia financiera, indispensable para consolidar un ambiente de certidumbre propicio para la inversión y la promoción económica.

4.4 Planeación y congruencia de la Secretaría de Desarrollo Social.

4.4.1 Introducción.

La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia que se encarga del desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios en el DF. Es posible encontrar dos documentos programáticos que rigen el quehacer de la SDS: el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. El primero es el marco de planeación en el que se establecen los compromisos, así como las estrategias que seguirá el Gobierno del DF y que rige un amplio abanico de instituciones. El segundo desarrolla y concreta las líneas establecidas por el PGDDF y norma el quehacer de la SDS. Ambos documentos no solo son importantes, sino también complementarios.

En términos de su construcción y diseño, ambos documentos refieren haberse hechos de manera participativa. De acuerdo a los documentos revisados el PGDDF se fundamenta en mecanismos de consulta a través de foros públicos en los que participaron especialistas y amplios sectores de la sociedad. Además los objetivos que se plantean fueron consultados con la sociedad mediante el debate social, todo ello se incluyó en la plataforma electoral presentada por el GDF del 2006 al 2012.

Por su parte el PDS aparece como resultado de un

Largo e intenso proceso de consulta y deliberación que incluyó la realización de 6 foros públicos, 2 sesiones de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, 1 sesión del Consejo de Desarrollo Social, consulta y comentarios a los borradores por parte de las 29 entidades y dependencias de la Comisión, un taller con representantes de organizaciones civiles y un taller con destacadas académicas y académicos especializados en el desarrollo social (PDS, 2007:7).

De acuerdo a los documentos consultados, en el proceso del diseño se contó con un amplio abanico de actores, así como diversos mecanismos de participación.

Diagnóstico:

La Secretaría de Desarrollo Social (SDS) cuenta con tres bloques de información en los que refiere algún tipo de diagnóstico:

- El primero es el que se encuentra referido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 cuya estructura presenta un diagnóstico general y siete ejes estratégicos. En cada uno de esos siete ejes también se presenta un diagnóstico orientado al mismo.
- El segundo es su programa sectorial: Programa de Desarrollo Social 2007-2012.
- El tercero son los que han generado en cada ejercicio presupuestal desde el 2007 hasta el 2012.

El primer y segundo bloque son los que se usaron para el diseño de la política de la SDS. Por su parte el tercer bloque corresponde a diagnósticos elaborados a partir de la *implementación*, por lo que excede los alcances de este documento que se orienta al diseño.

En el diagnóstico general se presentan los siguientes problemas:

- La viabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en el largo plazo en términos del equilibrio ambiental, reactivación económica y regeneración del tejido social;
- La evolución – llamada también transición – demográfica, económica y social;
- Demográficamente lo que ubica el diagnóstico general son el crecimiento, la estructura por edad y la migración. Dicho de otra manera, interesa el impacto que tiene la dinámica demográfica en la ciudad, tanto por su estructura y la presión que ejerce la población, como por los que llegan y los que se van;
- En un sub-apartado, llamado dinámica metropolitana, se presenta el problema referente al agua: pasar de ser autosuficiente a ser dependiente para el abasto de este recurso así como la contaminación a la que se somete;
- Aparecen mencionados al menos problemas de: oferta de empleo, de vivienda, de infraestructura, de servicios básicos, de deterioro ambiental, de financiamiento de la gestión metropolitana, los gases de efecto invernadero, presión sobre suelos de conservación, sustentabilidad.

En estos documentos faltó profundizar en los problemas. Por ejemplo, el tema demográfico se presenta de manera escueta y el resto de los temas solo se mencionan.

Por su parte en el eje 2 del PGDDF, es posible encontrar el diagnóstico mejor elaborado de todo el conjunto. Ubica como su principal problema la desigualdad y presenta cinco ejes: Desigualdad y Desarrollo Social; Desigualdad y Salud; Desigualdad y Desarrollo Rural; Desigualdad y Educación, así como Deporte para la Equidad y el Desarrollo Social y en ellos se exponen los siguientes problemas.

- i. Desigualdad y Desarrollo Social: el problema que plantea es la política económica que fomenta la concentración desigual de la riqueza y con ello también el acceso a servicios, oportunidades, educación. Esto se expresa en que un sector importante de la sociedad no gozan de las condiciones mínimas de bienestar y calidad de vida. Ahora bien, el diagnóstico presenta grupos que se ven más afectados por esta política y los denomina vulnerables: infancia, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, mujeres y equidad de género, comunidades indígenas y migrantes.
 - Los problemas de la infancia son: abandono infantil, situación de calle, maltrato y explotación infantil.

- Los jóvenes se enfrentan a problemas como: desempleo, inseguridad ciudadana, faltas de apoyos para la educación y capacitación, escasez de vivienda y las adicciones.
 - Por su parte la población discapacitada se enfrenta a problemas para permanecer en el sistema educativo, pero especialmente a los que genera una ciudad que plantea obstáculos en su infraestructura.
 - Los adultos mayores – los de más de 60 años – se enfrentan a enfermedades crónicas degenerativas, discapacidad, pero también abandono familiar y falta de ingresos para un mínimo de manutención, a lo que se suma que cada vez menos tendrán acceso a la seguridad social, a la salud y a la creciente tendencia de no contar con una pensión suficiente.
 - Las mujeres se enfrentan a la discriminación, exclusión y violencia, que se traduce en el acceso y permanencia en la escuela, al trabajo, pero atraviesa cosas como un sistema de transporte y movilidad ajeno a las necesidades de ese género.
 - Las comunidades indígenas y migrantes se enfrentan a problemas de marginación y pobreza que se traduce en ingresos inferiores a los cinco salarios mínimos, aunque se introducen en el mercado laboral desde los 11 años. Esto a su vez los lleva a enfrentar problemas de inasistencia escolar.
- ii. Desigualdad y Salud; ubica como principal problema que pese a que en el DF se concentran los servicios de salud, no significa que la población de la ciudad tenga acceso a la misma, siendo el principal reto que cada ciudadano tenga acceso a los servicios de salud de acuerdo a sus necesidades.
 - iii. Desigualdad y Desarrollo Rural; en el que se centra en el ámbito rural como espacio de atención, cabe señalar que, además, es el único apartado dentro del Programa General de Desarrollo que aborda específicamente dicho espacio. Aquí, la zona rural es caracterizada por estar en suelo de conservación, bajo el régimen de propiedad social (ejidos y comunidades) y como espacio de producción agropecuaria que incluye 30 mil hectáreas en cultivos (con una importante producción de maíz, nopales, amaranto, hortalizas y flores) y 7,000 hectáreas para la ganadería (PGDDF, 2007:28) Sin embargo, la continuidad de la vida rural, campesina y agrícola se encuentra en un proceso conflictivo con la urbe, ante la que ha cedido paulatinamente. Por ejemplo, se considera que la producción agropecuaria no resulta rentable con problemas en todo el proceso productivo que van desde la producción, comercialización y el acceso a créditos para los insumos. A eso se deben sumar la presión sobre la tierra manifestada a través de invasiones, venta ilegal, disputas por su posesión entre comunidades del DF, pero también en disputa con núcleos agrarios de otras entidades.
 - iv. Desigualdad y Educación, el problema central que plantea el PGDDF se refiere a las dificultades de acceso al sistema de educación de calidad en la medida de que el gobierno federal está desmantelando las oportunidades

educativas al disminuir la oferta de ingreso al sistema público, lo que afecta principalmente a la población marginada.

- v. Deporte para la Equidad y el Desarrollo Social. Ubica dos problemas, cómo aprovechar intensivamente el uso del espacio público orientado al deporte y el esparcimiento y cómo activar a los jóvenes que cada vez practican menos deportes.

El Programa de Desarrollo Social del DF 2007-20012 no cuenta con un diagnóstico como tal; en su lugar hay un punto que podría ser considerado en esos mismos términos, que es el punto cuatro denominado 'La Situación Social del Distrito Federal: desafíos y retos'. El apartado está bien desarrollado y ubica con precisión sus problemas centrales: la desigualdad y la inequidad. Los datos que aportan argumentan de una forma bien estructurada y coherente el por qué son estos sus problemas centrales, apoyados en conceptos como la concentración del ingreso y la propiedad.

A eso se agrega un sub apartado de tendencias estructurales que se dividen en tres dimensiones: económica, la sociodemográfica y la ambiental-territorial.

Como se puede ver, los diagnósticos del PGDDF ubican al menos tres problemas centrales:

- a) Acceso a los bienes y servicios; esto es que los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a la educación, al sistema de salud, al deporte, etc;
- b) Elevación, y distribución equitativa del ingreso;
- c) Disminuir la exclusión y marginación social.

4.4.2 Objetivos y estrategias del PGDDF y programa sectorial para promover el desarrollo económico y social en zonas rurales.

La importancia de la promoción del desarrollo social como estrategia de gobierno, se encuentra referida en al menos tres de los siete ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (eje 1 Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; eje 2 Equidad y el eje 7 Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos) en el conjunto de orientaciones de política de desarrollo para el periodo.

Es, sobre todo, el eje 2 Equidad el que define la característica que se le imprime a la promoción del desarrollo social, referida a la desigualdad prevaeciente en la Ciudad de México que, pese a tener un alto nivel del Índice de Desarrollo Humano¹⁶, sigue presentando un alta disparidad en la distribución en los ingresos de la población y de acceso a servicios públicos. Para revertir esta situación se propone construir "una ciudad donde prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social, que habrá erradicado la discriminación, la explotación infantil y la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos de la vida privada y pública" (PGDDF, 2007:21). Frente a las

¹⁶ También el Distrito Federal es la entidad del país que tiene el más bajo índice de marginación, de acuerdo al Consejo Nacional de Población.

problemáticas encontradas en el eje de Equidad se plantean una serie de estrategias para su atención:

- La acción de gobierno en materia de desarrollo social tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno. Para ello es fundamental rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral de largo plazo, de forma que todas las acciones y programas de gobierno se rijan por el principio de la equidad. Además, esta estrategia permitirá responder a los retos de la metropolización.
- Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales serán instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos.
- Para producir una dinámica de mejora continua de los programas sociales y del uso de los recursos destinados a la política social, se construirá un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.
- Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

De esta manera, si bien en estas estrategias no se hace una mención especial al ámbito rural, se puede entender que el desarrollo social en esta zona será atendido mediante acciones y programas de gobierno transversales, intersectoriales e integrales que, bajo el principio de la equidad, atenderá a las unidades territoriales más marginadas y, en particular, a los grupos vulnerable que en ella habitan.

Para implementar las estrategias del eje de Equidad se definen una serie de líneas de política, las cuales van orientadas a los temas de: equidad social, salud, desarrollo rural y educación. Es aquí donde reaparece el tema rural:

- En el conjunto de programas y políticas sociales del Distrito Federal, se reconocerán los derechos indígenas y de diversidad pluricultural y pluriétnica.
- La producción y el fomento agropecuario se fortalecerán a través de programas de reconversión productiva y agricultura orgánica.
- Se impulsará la promoción de programas, para generar empleo en el sector rural mediante proyectos de investigación, evaluación, capacitación y asistencia técnica, así como los foros de discusión, análisis y consulta.

- Se potenciarán las capacidades de la mujer rural con programas y proyectos con perspectiva de género.
- Se promoverán y otorgarán apoyos a la producción de maíz y comercialización de la tortilla.
- El gobierno fomentará y promoverá actividades de turismo alternativo en la zona rural para generar nuevos mecanismos de mejora económica de los pueblos y comunidades.

Es posible apreciar que existe congruencia entre el diagnóstico y las líneas de política en términos de atender los problemas ubicados. Sin embargo, en lo que respecta al sector rural las condiciones de exclusión y marginación son enfrentadas con mecanismos de promoción económica, como las actividades de turismo o de producción comercial, pero no se proponen mecanismos para aquellos puntos de conflicto como la tenencia de la tierra, la presión urbana y las invasiones, que no están reflejadas como línea de política o estrategia, sino que únicamente se mencionan como problemas a los que no ofrecen alternativas o mecanismos de solución.

Los otros dos ejes del PGDDF donde se enfatiza la promoción del desarrollo social son el eje 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes, en la que aparece para obtener para el Distrito Federal un trato más equitativo y transparente en la asignación de participaciones y transferencias federales, y se buscará el incremento de los fondos destinados para el desarrollo social. La importancia de este eje radica, para el caso que nos ocupa, que orienta la atención de la SDS de los derechos sociales de los ciudadanos del DF.

Finalmente, el eje 7 Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos, propone mejorar sustantivamente los niveles de equidad y desarrollo social en materia de vivienda, infraestructura vial, transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos.

Así, visto en el conjunto del PGDDF la promoción del Desarrollo Social aparece como un elemento central de la acción del gobierno con un mandato claro para su financiamiento y para la aplicación de sus acciones. Por otro lado, el aspecto rural destaca de manera enfática en el eje segundo, sobre todo por considerar a la población que vive en la zona rural como vulnerable debido a los problemas de conservación ambiental, de conflicto por la tierra y de producción y comercialización y de exclusión social.

Por otro lado, las líneas generales para la promoción de la política social son concretadas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 cuyo objetivo general es:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la

acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México (PDSDF, 2007: 21).

Este objetivo se desglosa a su vez en 17 objetivos específicos, en los cuales se expresan los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Cabe resaltar que ninguno de los objetivos hace mención especial a la población rural, lo que en parte se explica precisamente por uno de los principios, el de universalidad.

El conjunto de objetivos que se plantean en el Programa de Desarrollo Social encuentran en sintonía con la Ley de Desarrollo Social del DF, que en su artículo I indica que el Estado es el garante de la política social, y sobre todo el carácter universal de los derechos sociales y, en el artículo III se propone disminuir la desigualdad social derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales así como revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad.

Por otra parte, el PDS preveía que en la siguiente fase del diseño se trabajarían al menos los siguientes programas (tabla 19):

Tabla 19 Programas planteados en el PDS.

Ejes Transversales.	Equidad de Género e Igualdad Sustantiva.
	Participación Ciudadana.
	No Discriminación.
	Reordenamiento Territorial y Recuperación de Espacios Públicos.
Programas Sectoriales.	Salud.
	Educación.
	Vivienda.
	Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
	Alimentación, Nutrición y Abasto.
	Asistencia y Protección Social.
Programas Delegacionales.	Uno por cada delegación conforme a los lineamientos definidos en la Ley de Desarrollo Social.
Programas Específicos.	Infancia.
	Juventud.
	Personas Adultas Mayores.
	Personas con Discapacidad.
	Pueblos y Comunidades Indígenas.
	Diversidad Sexual.
	Personas en situación de abandono.
	Violencia de Género.
Violencia en las Familias.	

	Maltrato Infantil.
	Adicciones.
	Mejoramiento de Barrio.

Fuente: Elaboración propia a partir del PDS.

Se resalta que ninguno de estos programas tiene un enfoque particular hacia el mundo rural. Esto se puede deber a varios factores, como la poca claridad en identificar de la población rural, a las dificultades de caracterizar el enfoque territorial, pero también al carácter universal que se le pretende dar a la política de desarrollo social. Es decir, que hay una gran virtud en pasar de una estrategia de focalización – implementada especialmente en el modelo neoliberal – a la de universalización, pero en ese paso se ha desdibujado las características que vuelven diferente a los diferentes. En todo caso, el mundo rural aparece bajo la añeja idea de remanente del pasado al que hay que modernizar, quizás por eso aparece como grupo vulnerable.

La única referencia importante que se hace al mundo rural en el PDS 2007-2012 es en términos de su política a mediano plazo y aparece como uno de los objetivos para los próximos veinte años en donde se plantean crear un “sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores rurales” (PDSDF, 2007: 19).

Las estrategias de la política social son siete:

1. Articulación de Políticas;
2. Transversalidad;
3. Integralidad;
4. Territorialidad;
5. Progresividad;
6. Evaluación permanente;
7. Incremento del gasto social.

Vale la pena detenerse en la estrategia 1, en la que se considera que “Desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo económico y desarrollo sustentable deben estar articulados unos con otros, ser coherentes y consistentes entre sí y buscar, todos...la elevación del bienestar, la construcción de la equidad, el abatimiento de la desigualdad y la mejora del tejido y la cohesión comunitaria” (PDSDF, 2007: 25). Esta estrategia parte de una concepción amplia de distintas expresiones del desarrollo, en la que pueden estar incluidos los procesos de la zona rural de la Ciudad de México, sin embargo, por la relevancia que tienen los aportes de dicha zona (por la conservación de recursos naturales, la producción de alimentos, o el fortalecimiento de la identidad y cultura) debería resaltarse la dimensión del desarrollo rural.

Estas estrategias, denominadas transectoriales, se organizan en torno a cinco líneas programáticas:

- a) Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza;
- b) Equidad social, de género e igualdad sustantiva;
- c) Asistencia social con perspectiva de derechos;
- d) Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social;
- e) Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad.

De estas, solamente la línea a) se divide en: Desigualdad y Pobreza; Trabajo y Empleo; Alimentación y Nutrición, Educación, Salud y Vivienda.

4.4.3 Programas y proyectos de la SDS.

Para dar atención a la población del DF, la SDS cuenta con los siguientes programas (tabla 20):

Tabla 20 Proyectos y programas de la SDS.

	Programas y proyectos.	Población.	Objetivos.
1	Mejoramiento Barrial.	A toda la población residente en el Distrito Federal.	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias.
2	Comedores Comunitarios.	Organizaciones sociales, civiles, comunitarias y/o grupos de vecinos interesados en participar en el ejercicio comunitario del Derecho a la Alimentación.	Fortalecer y consolidar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del derecho ciudadano a la alimentación. Garantizar la operación de los comedores comunitarios. Instalar y poner en operación nuevos comedores comunitarios.
3	Comedores Públicos.	A la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad como son: población infantil, personas adultas mayores en situación de abandono, mujeres embarazadas, discapacitados, desempleados y poblaciones en situación de calle, así como, a las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes que requieran dicho apoyo.	Mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía y garantizar el Derecho a la Alimentación de la población, instalando Comedores Públicos gratuitos; que brinden atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad.

4	Seguro Contra la Violencia Familiar.	Mujeres víctimas de violencia, mujeres víctimas de trata, que pone en riesgo su integridad física y/o emocional, su cónyuge/concubino/pareja que residen en la Ciudad de México.	Apoyar psicológica y económicamente a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida para que puedan contar con las condiciones básicas que les permitan iniciar una vida libre de violencia.
5	Útiles Gratuitos.	A la población estudiantil inscrita en las escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria escolarizadas, Educación Especial e Indígena.	Dar cumplimiento al ordenamiento de Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria escolarizadas, Educación Especial e Indígena.
6	Uniformes Gratuitos.	A alumnas o alumnos inscritos en las escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria escolarizadas, Educación Especial e Indígena.	Apoyar la economía de la población estudiantil inscrita en escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple), a través de la entrega de un uniforme escolar confeccionado o vale para adquisición del mismo.
7	Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el Distrito Federal.	Se considerarán los siguientes casos como prioritarios para dar atención: Madres Jefas de Familia, Personas adultas mayores, Mujeres embarazadas, Personas con capacidades distintas.	Mejorar la calidad en las relaciones del entorno habitacional, así como la inclusión social, la equidad y el ejercicio de los derechos sociales a través del Programa Atención Social a Familias que habitan en vecindades y vivienda precaria en el Distrito Federal; principalmente en las de Unidades territoriales de marginalidad media, alta y muy alta; o que se encuentren en vulnerabilidad social.
8	Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar.	Mujeres víctimas de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física y/o emocional, por parte de su cónyuge/concubino/pareja, y que residen en la Ciudad de México.	Brindar a las mujeres y sus hijas e hijos, víctimas de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, servicios de apoyo en materia de vivienda, capacitación para el empleo, salud, apoyo psicológico, transporte, recreación, orientación y representación legal, exención de pago de derechos, servicio de guardería y educación.

9	Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS).	Organizaciones de la Sociedad Civil (A.C., S.C., I.A.P.), legalmente constituida, sin fines de lucro, con domicilio fiscal dentro del Distrito Federal.	Financiamiento a Organizaciones de la Sociedad Civil (AC, SC, IAP) legalmente constituidas y registradas en el Distrito Federal, que vinculen su trabajo a las políticas públicas que en materia de asistencia e integración social lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal.
10	Registro Extemporáneo de Nacimiento Universal y Gratuito.	A personas residentes en el Distrito Federal que cumplen con los criterios que señala la base segunda de las Bases de Colaboración Interinstitucional.	Apoyar la tramitación de registro ordinario o extemporáneo de nacimiento de las personas que no cuentan con documentos de identidad jurídica personal y que se encuentren en las categorías de beneficiarios a que se refiere las Bases de Colaboración Interinstitucional.
11	Coinversión Social.	A organizaciones civiles que realicen proyectos de innovación en el desarrollo social y que se encuentren inscritas en el Registro de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal.	Conjugar recursos, experiencias y conocimientos de instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles en una relación de corresponsabilidad, para emprender acciones en materia de desarrollo social e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía y de las comunidades.
12	Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social.	El programa atiende a la población del Distrito Federal, que lo solicite y cumpla con el perfil.	Mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía a través del Programa de Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencias o en Vulnerabilidad en el Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la SDS.

La SDS tiene programas de tipo asistencial, de coinversión y de apoyo directos. Cada uno de estos tienen también identificados con claridad sus objetivos – los que aquí se presentan sólo son los generales, pero cada uno persigue objetivos particulares también –. Las metas fueron estimadas normalmente para cada ejercicio presupuestal. Sin embargo, la mayoría no tiene un elemento de diagnóstico que lo justifique de manera amplia.

En los documentos consultados para la presente evaluación aparecen los problemas a atender, muchas veces referidos en términos de derechos, empero no están desarrollados de manera amplia. Por ello existen problemas expresados que no cuentan con programas para su atención y programas que atienden problemas que fueron poco o nada desarrollados; este sería el caso de los problemas barriales, la necesidad de actas de nacimiento y registros, el

otorgamiento de alimentos a los grupos vulnerables, o de los problemas relacionados con los uniformes y útiles escolares entre los niños que asisten a las primarias. No parece haber muchos antecedentes, salvo en las consideraciones como grupos vulnerables, pero si existen programas que atienden esas necesidades.

Como se puede observar, existe coherencia en la primera fase del diseño de política, basados en un diagnóstico que permite identificar problemas, y de ahí tender un puente hacia las estrategias, sin embargo este vínculo no aparece con los programas que se trabajan. Empero es necesario decir que existen ciertos desfases entre el Programa General de Desarrollo, el programa Sectorial, y las estrategias. Estos no son fundamentales en el caso de la visión social, que dado el carácter universalizante tiende a tomar como un todo los problemas que busca atender, sin hacer una estrategia específica. No estamos diciendo que lo correcto sea focalizar los programas, pero por ejemplo no existe una sola mención a la falta de útiles o uniformes, o el registro de actas de nacimiento- y sin embargo existen programas para atender estas necesidades: que sin duda son reales pero que en el proceso entero no aparecen. En el otro lado tenemos los problemas mencionados pero que no cuentan con algún programa de atención, como el caso de los conflictos entre comunidades por la tierra, o la presión urbana, la invasión de tierras de conservación etc. que aparecen reiteradamente pero no existe como estrategia de atención a nivel social. Dicho de otra manera, existen programas que atienden problemas que no se enuncia en todo el proceso de planeación y a su vez hay problemas enunciados que no cuentan con estrategias de atención en el diseño de la política social.

4.5 Planeación y congruencia Secretaría de Salud del DF.

4.5.1 Introducción.

En el PGDDF se hace referencia al tema de salud en el eje 2 de Equidad, es específico en el tema de desigualdad y salud, en el cual se menciona la necesidad de reorganizar la oferta de los servicios de salud en respuesta a los problemas de la población del DF, sobre todo por la política de avanzar en la universalidad de los servicios; que implica que cada ciudadano acceda a los servicios de salud disponibles de acuerdo a sus necesidades.

Así la orientación de los programas deben hacer realidad el derecho de protección a la salud y avanzar en la vigencia de la gratuidad, la universalidad y la atención médica integral, mediante una política que construya el camino para asegurar éste derecho a partir del fortalecimiento de los servicios públicos y su financiamiento solidario (SSDF, 2012). La secretaría tiene como prioridad disminuir la desigualdad en el acceso a los servicios de salud y en el ejercicio de los recursos para brindar atención. Para llevar a cabo esto, se deben dirigir las intervenciones en salud hacia los grupos con más necesidades, y canalizar los recursos a las regiones del Distrito Federal con menos servicios, buscando garantizar la misma atención con criterio de equidad.

4.5.2 Diagnóstico de la problemática.

El diagnóstico en materia de salud retoma una serie de elementos del contexto social de la Ciudad de México, que resultan relevantes para la salud pública, como son las condiciones de pobreza severa, el crecimiento del abandono infantil, la ruptura de vínculos sociales y familiares. También se resalta las condiciones de vida de la población de adultos mayores, con problemáticas como enfermedades crónico-degenerativas, discapacidad, abandono familiar y falta de ingresos para una manutención que les permitan vivir con dignidad. La proyección a futuro es de que casi un millón de adultos mayores no contarán con una pensión suficiente, lo anterior resulta grave si se toma en cuenta que el 48% de los habitantes de la ciudad no tienen acceso a los servicios públicos de salud (PGDDF, 2007). Otro elemento importante es el problema de violencia de género, en tanto el 42.2% de las mujeres del Distrito Federal reportó haber sufrido algún tipo de violencia por su parejas, contra el 34.5% que lo reportó a nivel nacional (Olaiz, et al, 2003).

En términos del acceso a los servicios de salud se estima que alrededor del 46% de la población residente en el Distrito Federal no cuentan con sistema de seguridad social, por lo cual es un sector vulnerable. Por ello no cuenta con estos servicios y es ajeno a las políticas de prevención en salud (PGDDF, 2007). Además, el 50% de la infraestructura de salud del Gobierno del Distrito Federal se encuentra ubicada en cinco delegaciones: Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza. Factores como el crecimiento urbano hacia la periferia del Distrito federal, ha alejado a la población susceptible de recibir servicios públicos de salud de las unidades de atención médica.

4.5.3 Objetivos y Estrategias.

El objetivo general del programa sectorial de la SSDF es “la garantía del derecho a la salud de los habitantes del Distrito Federal e incrementar sus niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de salud, a través de su Sistema de Salud, destacando el enfoque universal, equitativo, resolutivo, eficiente, participativo y solidario” (PTSSDF, 2012:2). La universalidad del derecho a la salud es el eje que cruza todos los programas de la SSDF, parte de este principio es el de garantizar un trato adecuado y mejorar los niveles de oportunidad y efectividad de la atención en salud, impulsar la cooperación, la coordinación interna y externa entre los diversos actores del sistema de salud y lograr una gestión efectiva en salud, asegurar la disponibilidad y acceso de insumos para la salud en particular los medicamentos, fortalecer la Inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura en salud (PTSSDF, 2012:3).

También se hace énfasis en la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud, y menciona que “en las herramientas tecnológicas, la investigación y la capacitación tiene un apoyo indispensable para hacer de la atención médica un servicio de vanguardia” (PTSSDF, 2012:3). En cuanto a la calidad integral de los servicios, se pretende garantizar el abasto de insumos y medicamentos, así como el mantenimiento y renovación del equipo. La actualización continua del personal, acorde a los avances científicos-técnicos de las áreas de promoción de la salud, la prevención, la terapia y el diagnóstico permite mejorar la calidad humana de la prestación de los servicios.

Por su parte en el PGDDF, se hace énfasis que para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Se subraya que para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

Hay concordancia entre los objetivos del PGDDF con los programas de la SSDF en los siguientes aspectos:

- Erradicar la violencia y discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno uso de sus derechos.
- Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes, que brinde confort a los adultos mayores y que sea amable con la población con capacidades diferentes.
- Lograr que el Distrito Federal sea reconocido a nivel nacional por su Sistema de Salud, destacado por su enfoque universal, equitativo, resolutivo, eficiente, participativo y solidario.
- Mejorar la atención y prevención a los problemas de salud más importantes y los niveles de satisfacción de los ciudadanos hacia los servicios de salud del Distrito Federal.

4.5.4 Programas de la SSDF.

La Secretaría de salud tiene 19 programas asociados, y de éstos tres programas que están incorporados a la Red Ángel¹⁷. Los programas están relacionados con los objetivos planteados en las líneas de política sobre Desigualdad y Salud del eje 2 de Equidad, como se muestra en la tabla 21.

Tabla 21 Líneas de política y programas de la SSDF.

Relación de los puntos de las líneas de política del PGDDF.	Programas de la SSDF.
A partir del respeto a los derechos de las mujeres, se garantizará su libertad a decidir sobre su cuerpo y salud reproductiva mediante programas de prevención y atención a la salud integral.	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia. Programa de detección de cáncer de mama y cérvico uterino. Red de Mastógrafos del Distrito Federal. Programa de violencia de género. Programa de salud sexual y reproductiva.
El gobierno brindará atención integral en salud a Adultos Mayores, se ampliará la atención médica domiciliaria, con especial consideración a la perspectiva de género.	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia. Programa del Seguro Popular. Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica para Adultos Mayores. Atención integral a los Adultos Mayores.
Se asegurará el acceso a servicios médicos y la disponibilidad de medicamentos gratuitos a la población sin seguridad social.	Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos.
Prevención y manejo de riesgos y daños a la salud; en especial, la prevención de adicciones para reducir el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales.	Programa contra el Alcoholismo y el Tabaquismo. Protección a la Salud de los no fumadores.
Mediante el fomento al deporte se impulsará la prevención de enfermedades y reducción de los riesgos de salud	Programa Muévete y Métete en Cintura.
Se buscarán mecanismos que promuevan una cultura de la calidad en todo el sistema de salud mediante la inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura.	Educación Continua en Recursos Humanos de Salud. Formación de Recursos Humanos de Salud.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y SSDF.

¹⁷ El sistema Red Ángel es el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas que habitan la Ciudad de México. Los programas son a) el Programa de Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio. b) Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica para Adultos Mayores; c) Programa de Detección de Cáncer de Mama.

La universalidad de los programas de la SSDF y la búsqueda de la equidad como elementos de congruencia permiten garantizar el derecho a la salud, ya que cruza todos los programas y busca, mediante la gratuidad, llevar a cabo este derecho.

5. Análisis de las prioridades de desarrollo económico y social y para los programas.

5.1. Población potencial y población objetivo.

La caracterización amplia de la población potencial está definida por la población de las siete delegaciones consideradas rurales: Álvaro Obregón, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan

Sin embargo, la población objetivo de los programas abarca un segmento menor de esa población y tiene como referente territorial a los 50 pueblos (ejidos y comunidades agrarias) de dichas delegaciones y que están en suelo de conservación. No obstante, también se incluyen a grupos de productores que no necesariamente están vinculados a esos ejidos y comunidades, pero que se dedican a actividades agropecuarias.

Figura 1 Población potencial y objetivo.



Fuente: Elaboración propia a partir de las secretarías evaluadas..

Los matices en la población atendida se expresan en cada programa; por ejemplo el Programa para la Comercialización de Productos Rurales de Fondeso es el más general, pues se destina a la población de las siete delegaciones rurales. En cambio, el programa Proface de la Secretaría de Medio Ambiente destina sus proyectos para la población de ejidos, comunidades, asociaciones productivas que realicen actividades en el Suelo de Conservación del Distrito Federal, pequeños propietarios o usufructuarios organizados y grupos de trabajo. Por su parte los programas de la Sederec: apoyan a personas, organizaciones o grupos de trabajo, que realicen actividades productivas y/o agroindustriales, en, en las Delegaciones con vocación rural y con suelo de conservación del Distrito Federal.

5.2. Contribución a los objetivos estratégicos.

La contribución de los programas y proyectos de las diferentes instancias del gobierno con los objetivos estratégicos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, se centran en los objetivos de tres de los ejes estratégicos: el Eje 2 de Equidad; el Eje 4 de Economía Competitiva e Incluyente Eje 6 de Desarrollo sustentable y de largo plazo.

Así, el conjunto de 17 programas que inciden en la promoción del desarrollo económico y social en la zona rural (6 de la Sederec, 10 de SMA, 1 de Fondeso) están vinculados con 15 objetivos estratégicos de los tres ejes estratégicos, como lo muestra la tabla 22:

Tabla 22: Programas vinculados a los objetivos estratégicos.

Objetivos estratégicos.	Programas asociados.
Eje 2 de Equidad.	
Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.	1
Mejorar la distribución del ingreso, disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza, con especial énfasis en los grupos más vulnerables y las zonas territoriales de alta marginación.	3
Instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente, en la formulación y ejecución de las políticas públicas	1
Introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y de la diversidad pluricultural y pluriétnica en toda la política social.	2
Revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece la población de pueblos originarios e indígenas residentes.	2
Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural, en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.	3
Fomentar el comercio justo entre los productores agropecuarios y la economía solidaria entre productores	3
Eje 4 de Economía Competitiva e Incluyente.	
Alcanzar mayores niveles de crecimiento económico con un desarrollo sustentable.	2
Mejorar el marco competitivo en que se desarrollan las actividades económicas y aprovechar las vocaciones económicas de las distintas zonas para hacer de la Ciudad de México un ambiente fértil y seguro para la inversión y promoción económica.	1
Promover mecanismos adecuados de financiamiento para la pequeña y mediana empresas, y para impulsar proyectos de innovación.	1
Garantizar el acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo económico, promoviendo la igualdad en el trabajo, así como la capacitación necesaria para administrar microempresas y cooperativas.	1

Impulsar actividades de ecoturismo y turismo social en la zona rural de Distrito Federal.	1
Canalizar esfuerzos institucionales para respaldar la economía de la zona rural a partir de apoyos a la producción y la comercialización bajo esquemas comerciales justos y solidarios.	4
Eje 6 de Desarrollo sustentable y de largo plazo.	
Evitar que las construcciones y asentamientos humanos irregulares ocupen zonas agrícolas y forestales que proporcionan recursos naturales y beneficios a la población.	3
Preservar los ecosistemas que conforman el suelo de conservación y asegurar la permanencia de los servicios ambientales que nos brindan.	4

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y las secretarías evaluadas.

Hay que señalar que cada programa puede atender uno o más de estos objetivos. Así, se puede observar un equilibrio en la atención entre los objetivos de desarrollo social (vinculados al Eje 2) y los de desarrollo económico (vinculado al Eje 4), esto se debe a que los programas específicos de la Sederec atienden ambos aspectos del desarrollo.

En tanto los objetivos del eje 6, son atendidos por los programas de la Secretaría de Medio Ambiente, aunque una parte de estos proyectos también tienen incidencia en el fomento económico y al desarrollo social.

Respecto a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (señalados en el apartado 4.4.3) y de la Secretaría de Salud (ubicados en el apartado 4.5.4), podemos resaltar que si bien no atienden de forma específica a la población de la zona rural, en su carácter universal o transversal tienen incidencia en dicha población. Con esta delimitación y en términos de esta evaluación, los programas de ambas secretarías atienden centralmente los objetivos estratégicos del Eje 2 Equidad (tabla 23).

Tabla 23 Programas de SS y SDS que atienden los objetivos estratégicos del Eje 2.

Eje 2 de Equidad.	Número de programas.
Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.	4
Mejorar la distribución del ingreso, disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza, con especial énfasis en los grupos más vulnerables y las zonas territoriales de alta marginación.	3
Erradicar la violencia y discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno uso de sus derechos.	3
Instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente, en la formulación y ejecución de las políticas públicas.	3
Mejorar la atención y prevención a los problemas de salud más importantes	4

y los niveles de satisfacción de los ciudadanos hacia los servicios de salud del Distrito Federal.	
Alcanzar un sistema de salud moderno, con tecnologías de vanguardia y cultura de la calidad.	4

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF, SDS y SS.

La vinculación entre los ejes estratégicos del PGDDF y los programas específicos se centran en los aportes programáticos para el cumplimiento de los objetivos propuestos y muestran las posibilidades de contribuir de los programas en términos del diseño y estructura de la planeación. Esto representa un indicio formal del proceso, por lo que también es relevante ubicar la importancia específica que tuvieron los programas para colaborar con las estrategias.

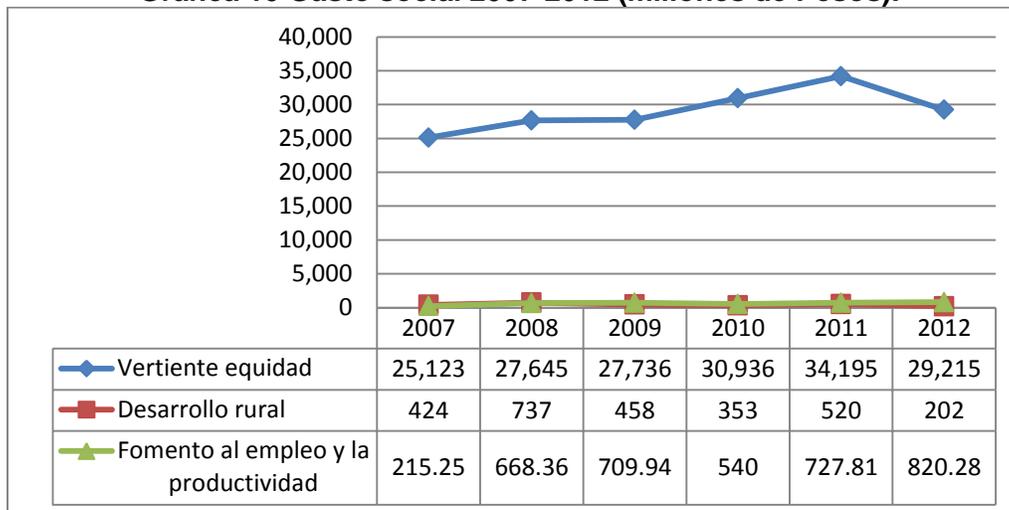
Una de las formas de hacer esto es mostrando la magnitud de recursos aportados para el cumplimiento de los ejes. En la gráfica 10 se presenta la preponderancia que tuvieron los presupuestos asignados a la vertiente de Equidad (relacionada con los programas sociales) respecto a los de desarrollo rural¹⁸ o fomento al empleo y la productividad; lo que nos indica no sólo la relevancia en términos del número de programas vinculados al Eje 2 de Equidad, sino que en los montos asignados a este eje, equivalen a multiplicar por 27 veces el presupuesto conjunto asignado al Desarrollo rural y al Fomento al empleo y la productividad¹⁹, para que pueda equipararse al presupuesto de la Vertiente Equidad²⁰ en ese periodo.

¹⁸ Incluye apoyo a proyectos de mujer rural, turismo alternativo, mejoramiento de traspatio, fomento a la producción orgánica, agricultura urbana, fomento a las actividades agropecuarias y la agroindustria, empleo rural, ferias y exposiciones.

¹⁹ Incluye los programas de Apoyo al Empleo, y el de Seguro de Desempleo, también se impulsa el otorgamiento de créditos a pequeñas y medianas empresas; promoción turística. Cabe señalar que Programa de financiamiento para la comercialización de productos rurales sólo recibió 5 millones de pesos en promedio por año, es decir 0.6% del gasto de Fomento al empleo y la productividad

²⁰ Incluye Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, Programa de Desayunos Escolares, Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Programa de Uniformes Escolares Gratuitos, Programa de Útiles escolares gratuitos, Programa de Seguro de Desempleo, Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama, Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí, Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda

Gráfica 10 Gasto social 2007-2012 (millones de Pesos).

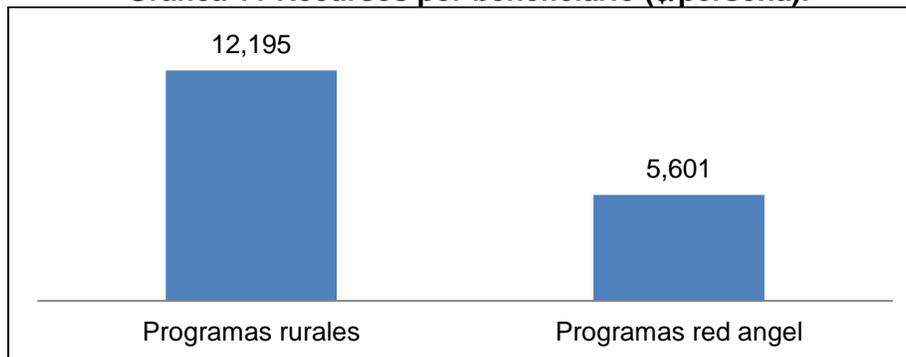


Fuente VI Informe de gobierno del GDF, 2012:8.

Así, los programas relacionados con la promoción del desarrollo rural, recibieron mucho menos recursos en el conjunto del gasto para política de Equidad. Sin embargo, si se analiza en términos de la relación entre recursos asignados a los programas y sus beneficiarios, podemos observar la importancia relativa que tienen los apoyos para los productores agropecuarios y población rural.

En la gráfica 11 se muestra el presupuesto por beneficiario de los principales programas operados en la zona rural del DF²¹ en comparación con el gasto promedio por persona de los 14 programas vinculados a la Red Ángel, durante el periodo 2007 – 2012 (Ver anexo 3).

Gráfica 11 Recursos por beneficiario (\$/persona).



Fuente: IV Informe de gobierno del GDF (2012)

²¹ De los 17 seleccionados para esta evaluación.

Aquí se expresa la importancia de las políticas sociales, caracterizadas por su atención universal y transversal, por lo que consideran un universo mucho más amplio de población (5,493,051 de personas); mientras que los programas para las zonas rurales son focalizados a un sector definido de los habitantes del DF (se atendieron a 140,180 personas), que requieren de apoyos relativamente mayores para la promoción de la producción o la infraestructura.

5.3. Matrices de indicadores.

El análisis de la prioridad de las políticas de desarrollo económico y social en la zona rural de la Ciudad de México, se realizó mediante un sistema de indicadores que relacionen tres ámbitos del proceso de planeación y elaboración de las políticas públicas para la zona rural: a) de atención de objetivos de desarrollo social y económico por secretaría; b) la atención a los problemas detectados en los diagnósticos y; c) qué tanto se cumplen con las atribuciones definidas en el marco normativo de las secretarías e instancias involucradas. Estos indicadores se hacen por secretaría; especialmente las que tienen programas destinados a la zona rural (Sederec, SMA, Sedeco-Fondeso).

En la tabla 24 se presentan los indicadores de atención de objetivos de desarrollo social y económico por cada secretaría, en los cuales se comparan el número de objetivos atendidos por cada uno de los programas, respecto a los objetivos en el PGDDF²².

Tabla 24 Indicadores de atención de objetivos de desarrollo social y económico.

Indicador de atención al desarrollo social y económico.	<u>Nº de objetivos atendidos por programas.</u> Nº de objetivos en el PGDDF.
Programas de Sederec.	100% Desarrollo social. 83% Desarrollo económico.
Observaciones.	Se abarcan los 7 objetivos relacionados el desarrollo social (Eje 2), en cambio, la Sederec no tiene programas para atender el objetivo de promover mecanismos de financiamiento para la pequeña y mediana empresas.
Programas de SMA.	28% Desarrollo Social. 33% Desarrollo Económico. 100% Desarrollo sustentable (vinculado al social y a lo económico).
Observaciones.	En desarrollo social, los programas atienden dos objetivos (revertir las condiciones de desigualdad y rezago de la población de pueblos originarios y utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural). En desarrollo económico, los dos objetivos que atiende Alcanzar mayores niveles de crecimiento económico con

²² La información de los objetivos atendidos se retoma de los apartados 4.1.3, 4.2.3 y 4.3.3.

	un desarrollo sustentable y Canalizar esfuerzos institucionales para respaldar la economía de la zona rural). Los dos objetivos de desarrollo sustentable (Eje 6) vinculados al desarrollo social y económico son atendidos por programas de la SMA.
Programa Fondeso-Sedeco.	66% Desarrollo económico.
Observaciones.	El programa hace referencia sólo a los objetivos de desarrollo económico. No se vincula a los objetivos de alcanzar mayores niveles de crecimiento económico con un desarrollo sustentable y al Impulsar actividades de ecoturismo y turismo social.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y las secretarías evaluadas.

De esta manera, el indicador de atención de objetivos de desarrollo social y económico nos muestra que los programas de la Sederec atienden de forma más integral los objetivos propuestos en los ejes relacionados con el desarrollo social y económico del PGDDF. Además, que los programas de la SMA, si bien atienden los aspectos social y económico, se centran en promover el desarrollo sustentable.

En la tabla 25 se presenta el indicador de vinculación de problemas y programas.

Tabla 25 Indicador de vinculación de problemas y programas.

Indicador de vinculación de problemas y programas.	<u>Problemas atendidos por los programas.</u> Problemas ubicados en el diagnóstico.
Programas de Sederec.	100%.
Observaciones.	Las 6 problemáticas del diagnóstico son atendidas por los 6 programas. Únicamente el de Turismo Alternativo responde parcialmente a una de las problemáticas.
Programas de SMA.	100%.
Observaciones.	Las 3 problemáticas del diagnóstico son atendidas por los 10 programas, sin embargo, son endeble las acciones para atender la pérdida de la capacidad de recarga del acuífero.
Programa Fondeso-Sedeco.	100%.
Observaciones.	Las 2 problemáticas del diagnóstico son atendidas por el Programa para la Comercialización de Productos Rurales.

Fuente: Elaboración propia a partir del PGDDF y las secretarías evaluadas.

El indicador de vinculación de problemas y programas nos muestra que la totalidad de los problemas centrales ubicados en el programa general, así como

los sectoriales, de la Sederec, SMA y Fondeso tuvieron programas diseñados para atenderlos.

En la tabla 26 se muestra el indicador de cumplimiento de atribuciones.

Tabla 26 Indicador de cumplimiento de atribuciones.

Indicador de cumplimiento de atribuciones	<u>Nº. atribuciones ejercidas en los programas</u> Nº atribuciones en el marco jurídico
Programas de Sederec	83%.
Observaciones.	De las 6 atribuciones que tiene la Sederec en la LOAPDF, sólo faltó incorporar el de mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en la zona rural de manera coordinada con la Secretaría de Medio Ambiente.
Programas de SMA.	100%.
Observaciones.	Se ejercen las 3 atribuciones que tiene en materia de promoción del desarrollo social y económico.
Programa Fondeso-Sedeco.	66%.
Observaciones.	De las 3 atribuciones ubicadas, no actuó como órgano coordinador y enlace con las cooperativas, sector social y otras instancias que coadyuven al desarrollo económico en la zona rural de la Ciudad de México.
Programas de SDS.	100%.
Observaciones.	Se contemplaron tres atribuciones en términos de planeación y elaboración de programas, como aplicación de acciones de carácter universal para atender la equidad y eliminar la exclusión, además del tema específico de atención alimentaria.
Programas de SS.	100%.
Observaciones.	Dado el carácter universal y transversal de los programas de salud, sólo se ubicó el cumplimiento de la atribución en materia de planeación y elaboración de programas.

Fuente: Elaboración propia a partir del LOAPDF y las secretarías evaluadas.

En materia de cumplimiento de las atribuciones asignadas por LOAPDF a las secretarías en las zonas rurales, la gran mayoría de las atribuciones son atendidas, sólo se encontró dos responsabilidades que no son cumplidas (una por Sederec y otra por Fondeso).

5.4. Coincidencias, complementariedades y duplicidades.

La acción de los programas de la Sederec y los de la Secretaría de Medio Ambiente convergen en un mismo espacio: el suelo de conservación de la zona rural. Esta coincidencia en el mismo espacio no repercute en que se encimen las

actividades que se proponen, pues están delimitadas sus campos de acción, como se verá líneas abajo, más bien responde a una estrategia común de proteger el suelo de conservación. En tanto, el programa para la Comercialización de Productos Rurales de Fondeso su acción se vincula a los productores agropecuarios y no necesariamente a su adscripción territorial.

Existe una división de los ámbitos de actuación en los programas de cada secretaría. En general los programas de la Sederec apoyan a las actividades de producción agropecuaria y artesanal, la Fondeso respalda la comercialización, y Corena (mediante el programa Proface) las actividades de reconversión productiva para un mejor cuidado y recuperación de los suelos de conservación. Así, las acciones de estos programas se complementan, no solo en términos del ciclo productivo, sino en las posibilidades de sustentabilidad.

Sólo en algunos componentes de los programas se ubicaron duplicidades en sus objetivos y la población a atender:

1. El impulso de la producción de maíz criollo con el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural de la Sederec y el programa para fomentar el cultivo de maíz bajo el sistema milpa con uso de semillas nativas de la SMA. Ambos fomentan la producción maíz criollo (es decir, con semillas nativas), con el suministro de insumos, biofertilizantes y complementos orgánicos, que se explicitan en el caso de Sederec, el cual es muy similar al componente del programa de la SMA, con el uso de técnicas ecológicas, biofertilizantes y abonos orgánicos para el cultivo en el suelo de conservación (el mismo espacio que atiende la Sederec).
2. La parte de vinculación comercial del Programa de Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial de la Sederec (mayor articulación de la producción de alimentos con los procesos de comercialización, así como evitar las prácticas especulativas, la concentración y el acaparamiento de los productos agropecuarios) con lo que se propone el Programa para la Comercialización de Productos Rurales de Fondeso (comercialización de productos rurales que fortalezcan el contacto directo entre las comunidades de productores rurales y el consumidor y así eliminar el intermediarismo).

6. Análisis FODA de programas que atienden la zona rural.

La matriz FODA es una herramienta metodológica que nos permite analizar la situación de distintos programas gubernamentales y que, eventualmente, permite también rediseñar una estrategia de atención a futuro. Dicho de otra manera, la matriz ubica los aspectos internos o endógenos (fortalezas y debilidades) y externos o exógenos (oportunidades y amenazas), delimitando posibles problemas para atender y/o solucionar.

Este apartado se divide en dos secciones, en la primera se muestra el FODA de cada una de las secretarías estudiadas y su análisis (Sederec, SMA, Fondeso-Sedeco, SDS y SSA). En la segunda se sintetiza un FODA general, resultante del análisis transversal del conjunto de FODA.

Cabe señalar, que los elementos incorporados en cada matriz son el resultado del análisis de los diferentes programas de las secretarías revisados en el apartado 4 “Planeación y congruencia de las instituciones en evaluación” de los cuales retomamos los hallazgos relevantes, para construir el FODA específico y, después, el FODA general.

6.1 FODA Sederec.

Fortalezas.	Oportunidades.
Atención a grupos de población que han sido desatendidos tradicionalmente. Fomento a la producción agropecuaria. Marco jurídico adecuado para la operación de programas.	Encabezar las políticas públicas en lo relacionado con la zona rural en el Distrito Federal. Coordinarse con otras secretarías para una mejor implementación de los programas.
Debilidades.	Amenazas.
Definición endeble de la zona rural y de la población objetivo del D.F. Diagnósticos poco detallados para cada de los programas. Poca vinculación con la SMA para la atención de las zonas rurales.	Disminución de los presupuestos en los programas de la secretaría. Cambios en el marco legal de la secretaría.

Se distingue que la principal fortaleza es la atención a grupos vulnerables que no habían sido contemplados por los distintos niveles de gobiernos, promocionando el desarrollo rural con recursos que fomenten la producción agropecuaria y la recreación de la identidad y la cultura de los pueblos originarios. Entre las intervenciones que la secretaría realiza en este sector, la más importante es el fomento a la producción agropecuaria a partir del programa Desarrollo Agropecuario y Rural, el cual tiene el mayor presupuesto, siendo complementado por el programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala. Esta labor no sería posible si no existiera un marco jurídico de actuación que le permitiera a la

secretaría desarrollar y regular las actividades agropecuarias, la equidad en las comunidades étnicas y la tutela de los derechos indígenas en las zonas rurales como materia de trabajo.

Sin embargo existen debilidades en los diagnósticos presentados, ya que la definición de la zona rural tiene ciertas variaciones en cada instrumento de planeación, pues se ubican diferencias entre lo que plantea el PGDDF y la Sederec, como en el caso los poblados considerados rurales o el total la superficie de suelo de conservación. Asimismo, aunque existe en la LOAPDF la atribución de proponer al Jefe de Gobierno los mecanismos de coordinación interinstitucional para incentivar el desarrollo en la zona rural de manera coordinada con la SMA, esto no se ve reflejado en la realidad, pues se denota desvinculación entre ambas secretarías para la atención de esta zona, lo cual ocasiona algunas duplicidades.

En lo relacionado con las oportunidades, se presentan la de coordinar los esfuerzos públicos sobre la temática rural, la Sederec tiene como atribuciones las de formular, conducir y evaluar las políticas generales en desarrollo rural. Sin embargo, debido a que es de reciente creación y por las vinculaciones con otras instancias en el mismo espacio, la secretaría todavía no ha fortalecido cabalmente sus facultades y responsabilidades para encabezar las acciones en la zona rural.

En el tema de las amenazas, se hace énfasis en los bajo montos asignados al presupuesto, así como los cambios en su marco normativo, ya que como se comentó anteriormente la secretaría atiende a un sector vulnerable que por años había sido poco atendido, y el cual tiene carencias en los ámbitos social y productivo.

6.2 FODA de la Secretaría del Medio Ambiente.

Fortalezas.	Oportunidades.
<p>Sistema de planeación sectorial coherente, con programas alineados a problemáticas y ejes estratégicos.</p> <p>Plan Verde permite coordinación interinstitucional, con acciones para el mejoramiento zona rural en el tema de suelo de conservación.</p> <p>Importancia de Proface de Corena para los proyectos en zonas rurales.</p>	<p>El tema ambiental como prioridad y eje fundamental de la política pública del GDF, con acciones de carácter transversal.</p> <p>Sistema de seguimiento a través del Plan Verde.</p> <p>Corena como instancia específica con atribuciones en la zona de suelo de conservación para el manejo y restauración de los recursos naturales.</p>
Debilidades.	Amenazas.
<p>Falta de transversalidad en las acciones suelo-agua- aire.</p> <p>Poca vinculación con la Sederec, la cual no se coordina en el Plan Verde.</p> <p>Se hace mayor énfasis en la conservación de los recursos (suelo, agua, bosque) que en los habitantes que las resguardan.</p>	<p>Grandes intereses en los suelos de conservación (cambio de uso de suelo, fraccionadores, extracción ilegal y clandestina de recursos naturales).</p> <p>Tensión entre las políticas de conservación de bosques, suelo y agua y las acciones de fomento a la producción agropecuaria.</p> <p>Falta de mecanismos de coordinación entre la Sederec y SMA.</p>

La principal fortaleza encontrada es la adecuada planeación sectorial, ya que existen programas que combaten las problemáticas ubicadas en los diagnósticos tanto del PGDDF como del programa sectorial de la secretaría. Un ejemplo de esta planeación es el caso de la Corena, que se encarga de realizar la promoción del desarrollo en la zona de suelo de conservación, mediante el Proface como instrumento de fomento para la preservación, restauración y manejo de los recursos naturales. Adicionalmente, existen una serie de programas que se desprenden del plan sectorial, en torno al cual se integran acciones para el mejoramiento y el cuidado de los suelos de conservación y del agua, elementos de importancia fundamental de la zona rural.

En lo relacionado con las debilidades encontramos que si bien que existe una planeación adecuada, ésta debería ser más enfática en la transversalidad de las políticas para ligar las acciones correspondientes a la triada suelo-agua-aire. Es importante que la secretaría atienda su responsabilidad de preservar el medio ambiente y los recursos naturales, también debería hacerse mayor énfasis en la población que conserva y protege dichos recursos, ya que en las condiciones en que viven los habitantes de estas zonas, puede provocar que tengan que consumirlos, venderlos o rentarlos para resolver problemas de su vida diaria.

Como oportunidades situamos el tema ambiental como un eje fundamental de la política pública del GDF, con acciones de carácter transversal, incluyendo un sistema de seguimiento interinstitucional de las condiciones medioambientales en el Plan Verde. Organismos como la Corena, que tienen atribuciones para la protección de los suelos de conservación y la restauración de recursos naturales, son importantes para dar continuidad a las políticas de desarrollo sustentable.

En las amenazas es necesario identificar los intereses económicos que se ciernen en los territorios de los suelos de conservación, ya sea para la construcción de casas habitación y desarrollos inmobiliarios, o para apropiarse de recursos naturales como los bosques, agua y suelos. Respecto a la falta de coordinación con la Sederec, es necesario que exista más vinculación con dicha secretaría, en la medida que la SMA tiene como atribuciones la formulación, ejecución y evaluación las políticas en materia ambiental, en particular en suelo de conservación y gestión del agua, elementos fundamentales para el desarrollo rural.

6.3 FODA Fondeso.

Fortalezas.	Oportunidades.
Fondo de carácter social que apoya a la comercialización de productos generados en la zona rural del Distrito Federal. Impulsar mercados justos a partir de evitar la intermediación comercial. Sostenibilidad autónoma de recursos generados por la rotación de préstamos.	Atender a la población que no puede acceder a créditos bancarios. Fortalecer la economía local a partir de impulsar la penetración de productos a los mercados del DF, mejorando los precios de los productos. Creación de empleos y autoempleos, con capacitación y encadenamientos

	productivos.
Debilidades.	Amenazas.
El Fondeso no cuenta con un diagnóstico de la problemática en las zonas rurales. Requisitos difíciles de cubrir para acceder a algunos de los créditos. No existen seguros por pérdida en la producción. Montos limitados respecto a las necesidades de producción.	Mecanismo de presión sobre las zonas rurales, población marginada y vulnerable, en caso de pérdida de producción es difícil que paguen los créditos. En la perspectiva metropolitana, no se prioriza la zona rural del GDF. Triangulación institucional que pone en riesgo el otorgamiento de los créditos.

En lo relacionado con el análisis interno, éste nos arrojó como fortalezas de los programas el de impulsar mercados a partir de un fondo de carácter social (Fondeso) que apoya la comercialización de los productos agrícolas, con una visión de sostenibilidad y autonomía financiera, lo que permite a los productores rurales vincularse a mercados locales del área metropolitana.

Como debilidades encontramos la falta de un diagnóstico adecuado para el programa que apoya la zona rural. En tanto, para el acceso a los créditos, hay problemas por los requisitos difíciles de cumplir para tener acceso a ellos; además de la ausencia de un seguro por pérdida de la producción y que los montos son insuficientes para las necesidades de los productores.

Las oportunidades que se resaltan están la atención a un sector de la población que tiene dificultades para el acceso de créditos para la producción y comercialización de productos agrícolas, el fortalecimiento de las economías locales a partir de la generación de empleos y autoempleos en cadenas productivas y que se impulse la penetración a los mercados de estos productos.

Con respecto a las amenazas encontradas, se resalta la existencia de mecanismos de presión sobre los territorios rurales; la falta de prioridad de la zona rural del GDF en su visión metropolitana, así como tomar en cuenta que los solicitantes de créditos pertenecen a sectores sociales en situación vulnerable y que tienen dificultades para el acceso a financiamiento poca accesibilidad de créditos.

6.4 FODA Secretaría de Desarrollo Social.

<p>Fortalezas.</p> <p>Universalidad de los programas. Estrategia elaborada con la participación tanto de gobierno como con sectores de la Sociedad Civil. Secretaría con marco de atribuciones orientado a la generación de derechos sociales exigibles de los ciudadanos.</p>	<p>Oportunidades.</p> <p>Centralidad de la política social como estrategia de atención del gobierno del DF. Continuidad de los gobiernos del DF. Capacidad de incluir estrategias dirigidas al sector rural.</p>
<p>Debilidades.</p> <p>Diagnósticos superficiales y con una argumentación débil. Algunos problemas encontrados no tienen programas de atención; y algunos programas de atención no se fundamentan con los problemas que muestran los diagnósticos. No se encuentra claramente identificado el sector rural.</p>	<p>Amenazas.</p> <p>Situación jurídica del DF limita la obtención de recursos. Estrategias diferentes a las seguidas por el gobierno federal lo que puede limitar el apoyo. Continuidad acrítica de los diagnósticos y programas.</p>

Dentro de las fortalezas destaca la universalidad de los programas. Debido a que el GDF considera la atención de lo social como un derecho, la universalidad aparece como una estrategia acorde a esta visión. Así en lugar de focalizar la atención – como por ejemplo han hecho los gobiernos federales desde 1982- se regresa a un esquema de atención con visión social. Esto va de la mano con la creación de un marco de atribuciones orientado a la generación de derechos sociales exigibles por parte de los ciudadanos. Ello permite pasar de un esquema asistencial a la formación de un derecho social plenamente exigible. Por otro lado, se resalta que la estrategia de la SDS fue elaborada con la participación tanto de gobierno como con sectores de la Sociedad Civil. Esto impactó en el proceso de diseño, pues al ser participativa permite considerar otras voces más allá del sector gubernamental e incluso dota de voz a los beneficiarios.

En cuanto a las debilidades, se aprecia que, en los documentos consultados, los diagnósticos presentados son escuetos, por lo que su argumentación resulta débil a la luz de los problemas sociales de la ciudad. Esto conlleva a que existan problemas que apenas se mencionan, pero que tienen programas de atención, mientras que por otro lado se ubiquen problemas que no cuentan con un programa para su atención. A eso se suma que, en los documentos consultados, el sector rural no es identificado con claridad y predomina una visión de estos territorios como espacio de conflictos sociales.

Externamente, los factores que influyen negativamente son, por un lado, la situación jurídica del DF que limita la obtención de recursos para la atención social al no gozar de los mismos derechos que los estados de la República. Por otro lado el DF opera de forma diferente respecto a las estrategias del gobierno federal, lo

que se ha traducido en un limitado apoyo al GDF. A eso debemos agregar que la continuidad de algunos programas es el resultado más de la inercia gubernamental que de un proceso de revisión, que incluiría la evaluación de los programas para ver su viabilidad.

A la par, las oportunidades que tienen la SDS se basan en la centralidad de la política social como estrategia de atención del gobierno del DF y la continuidad de este gobierno en más de una década. Es decir, el hecho de que sea la atención social una prioridad del GDF lo ubica en primer plano. Por otro lado, la continuidad de los gobiernos del DF ha permitido mantener la centralidad de la atención social. Finalmente, es importante destacar que el sector rural aparece como una preocupación del GDF, lo que le da la posibilidad de incluir estrategias orientadas a su atención.

6.5 FODA Secretaría de Salud.

Fortalezas.	Oportunidades.
<p>La universalidad de los programas de la SSDF.</p> <p>La búsqueda de la equidad para garantizar el derecho a la salud en los servicios públicos.</p> <p>Vinculación con programas de la Secretaría de Desarrollo Social en la Red Ángel.</p>	<p>Información estadística amplia con indicadores de salud.</p> <p>Indicadores que pueden asociarse, para vincular las zonas periféricas y el desarrollo social.</p>
Debilidades.	Amenazas.
<p>No se presenta de forma diferenciada la información de salud en el diagnóstico para las zonas rurales.</p> <p>No se dio seguimiento a las necesidades específicas de las zonas rurales.</p> <p>Hay programas que mantienen una aplicación inercial y que requieren actualizar sus diagnósticos</p>	<p>Los problemas de salud de la población rural no están delimitados para su mejor atención.</p>

Para los programas de la Secretaría de Salud, las fortalezas halladas fueron la universalidad de los servicios de salud en sus programas a través de garantizar el derecho a la atención a la salud en toda la red de servicios hospitalarios públicos y la vinculación existente entre los programas de la Secretaría y la SDS para impulsar la Red Ángel.

Las debilidades que se resaltan son que los diagnósticos no hacen diferencia entre la zona rural de la urbana y, por lo tanto, no se distingue y se da seguimiento a las necesidades específicas de los habitantes de ambos espacios.

En lo relacionado con las oportunidades, se pone en relieve la información estadística y el sistema de indicadores, que se pueden asociarse para atender las

zonas periféricas y dar seguimiento a las problemáticas de salud en las zonas rurales.

La amenaza principal tiene que ver con una de las debilidades, ya que al no estar ubicados los problemas de la población rural en el diagnóstico, no se puede definir con claridad los mecanismos de atención de las políticas universales de salud.

6.6 FODA general del Diseño de la Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social de la Zona Rural.

Después de realizar una matriz FODA para cada de las secretarías se elaboró una matriz general en donde situamos los factores internos y externos más representativos del conjunto de las secretarías.

Fortalezas.	Oportunidades.
<p>Congruencia entre las estrategias, objetivos y líneas de política del PGDDF con los programas sectoriales.</p> <p>Sederec como instancia responsable de actuación gubernamental en la zona rural.</p> <p>Fomento a la producción agropecuaria por parte de la Sederec.</p> <p>Programas específicos y el Fondeso se complementan para atender los problemas de producción y comercialización de productos agropecuarios.</p> <p>Prioridad en las políticas de conservación de los suelos.</p> <p>Universalidad y transversalidad de los programas sociales y de salud.</p>	<p>Desde el PGDDF se establecen estrategias, objetivos y líneas de política dirigidas al sector rural.</p> <p>Sederec encabeza las políticas públicas en lo relacionado con la zona rural.</p> <p>Mantener los temas ambiental, social y económico como trascendentales en las políticas públicas del GDF.</p> <p>Instancias de atención a población que no accede a créditos bancarios.</p> <p>Coordinación entre las secretarías de Salud y Social para la implementación de la Red Ángel.</p>
Debilidades.	Amenazas.
<p>No se encuentra claramente delimitada la población rural.</p> <p>Desniveles en los diagnósticos de los programas.</p> <p>Existen programas que tienen continuidad de anteriores gestiones que sus diagnósticos no han sido actualizados.</p> <p>Falta de integralidad y transversalidad en las acciones de conservación de suelo, agua y fomento a la producción.</p> <p>Se piden requisitos que dificultan el acceso a los créditos, y éstos no tienen seguro por pérdida de producción.</p>	<p>Crecimiento urbano con interés en suelos de conservación.</p> <p>Falta de mecanismos de colaboración entre la Sederec y la SMA.</p> <p>Tensión entre las políticas de conservación bosques, suelo, agua y los programas de fomento a la producción agropecuaria.</p> <p>Falta una visión metropolitana en la planeación de las zonas rurales.</p> <p>No se delimita la población rural para su atención.</p>

En las fortalezas resaltamos la congruencia existente entre los objetivos, metas y líneas de políticas que se plantearon en el PGDDF con respecto a los programas que se articularon para ejecutarlo; situamos como relevante que la Sederec sea la responsable de la actuación gubernamental en las zonas rurales, como se expresa en el tema de fomento a la producción agropecuaria. También es relevante la articulación de acciones de comercialización hacia mercados locales del DF impulsados por el Fondeso o las políticas de conservación de suelos y gestión del agua por parte de la SMA. Asimismo es importante subrayar el carácter de universalidad y de transversalidad de los programas sociales y de salud.

En lo concerniente a las debilidades se ubicaron la falta de una delimitación clara de la población rural en los diagnósticos de los programas, además de que los diagnósticos tienen desniveles en su profundidad. Las acciones de la SMA de conservación de suelos, gestión de agua y fomento a la producción agropecuaria sustentable les falta mayor vinculación. Respecto al acceso a créditos del Fondeso, se resalta la dificultad de requisitos y la falta de un seguro a la producción.

Respecto a las oportunidades, sobresale que en el PGDDF se establecen estrategias, objetivos y líneas de políticas dirigidas al sector rural, ello debería darle la posibilidad a la Sederec para encabezar las políticas públicas para la atención los problemas de producción en el campo y para mantener los temas ambientales, sociales y económicos de la zona rural como trascendentales en la agenda de gobierno. También es importante la existencia del Fondeso para atender a sectores de la población que no pueden acceder a créditos bancarios. De igual manera se resalta la coordinación interinstitucional entre las secretarías de Salud y Social para implementar la Red Ángel.

Las principales amenazas se refieren el crecimiento urbano, ya que los suelos de conservación son de gran interés para los desarrolladores de vivienda. Ello puede provocar conflictos respecto a la conservación de agua, bosques y fomento a la producción agrícola, por lo cual es necesario crear mecanismos de colaboración interinstitucional entre las secretarías, principalmente entre la Sederec y la SMA, para que conjuntamente puedan vigilar estas zonas y planear programas de fomento con una visión metropolitana.

7 Principales Fortalezas, Retos, Recomendaciones y Omisiones.

La matriz FODA del diseño de la política de promoción del desarrollo económico y social de la zona rural, es un insumo para elaborar una serie de conclusiones y propuestas, en término de cuatro ejes:

Fortalezas, que ubica los procesos bien formulados (fortalezas) desde su inicio y que tienen un contexto propicio (oportunidades) para su continuidad.

Retos, que indica que el conjunto de programas tiene buenas bases (fortalezas), pero el contexto no es el óptimo para aplicarse (amenazas), por lo que hay dificultades para su continuidad.

Recomendaciones, que refiere que debido a las dificultades o fallas encontradas (debilidades) pero con un contexto favorable (oportunidades), se requiere reforzar o impulsar diagnósticos, programas o procesos para mejorar el desempeño.

Críticas y omisiones, en las que se consideran las acciones y programas no son los óptimos (debilidades) y que existen un contexto desfavorable (amenazas) para el impulso de políticas de promoción del desarrollo económico y social.

Fortalezas.

- Existencia de programas y un fondo de carácter social que atiende los problemas de producción, comercialización y agropecuarios.
- Existencia de programas y fondos de carácter social que atienden la problemática de producción, comercialización y agropecuarios en las zonas rurales.
- Impulso de líneas de política que provengan de las necesidades expresadas por la sociedad.
- Existencia de la Sederec, la cual tiene como objeto de transformación las zonas rurales.
- Existencia de una visión suelos de conservación que se refleja en acciones como el plan verde, el cual tiene como objetivo darle seguimiento a la sustentabilidad durante 15 años.

Retos.

- Coordinar estrategias y acciones entre la Sederec, SMA y Fondeso.
- Programas que permitan enfrentar el crecimiento de la zona urbana en suelo de conservación.
- La Sederec y la SMA deben tener mayor incidencia en las zonas rurales.

Recomendaciones.

- Identificar a la población rural de la Ciudad de México que incluya además de los criterios utilizados en los programas (actividades agropecuarias, adscripción territorial al suelo de conservación, pertenencia a una estructura agraria o a un pueblo originario), elementos adicionales como la identidad

cultural, trayectoria histórica, pluri-actividad campesina, población campesina migrante, agricultores urbanos.

- Crear un Consejo Interinstitucional, que sea encabezado por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, para coordinar los programas, estrategias y acciones gubernamentales que inciden en las zonas rurales, en particular los que impulsan la Sederec, SMA y Fondeso.
 - Este consejo debería elaborar de forma participativa con la población, un Plan para el Desarrollo Integral en las Zonas Rurales; en el que se incluyan las problemáticas y propuestas rurales dentro de una visión metropolitana, así como la atención preferencial a las condiciones de inequidad y desigualdad en materia social (salud, vivienda, educación), económica (empleo, ingreso y redistribución) y ambiental (conservación de los bienes naturales) de las zonas rurales.
- Formular programas integrales que permitan enfrentar el crecimiento de la zona urbana en suelo de conservación y que incorporen mecanismos de cuidado a los recursos naturales, que mantengan los servicios ambientales que proporciona a la urbe, que genere condiciones para la producción de los campesinos, así como posibilite mejores condiciones de vida de la población que habita los suelos de conservación. En este sentido, sería importante definir programas orientados a la gestión social del agua en la zona rural, tanto para la producción agropecuaria como para el consumo humano.
- Realizar diagnósticos que profundicen y delimiten la problemática de las poblaciones rurales, que sean insumos para la elaboración de programas sectoriales y específicos cercanos a las necesidades de los habitantes de las comunidades en suelo de conservación, de manera que los programas de atención a la zona rural se encuentren debidamente fundamentados y argumentados.
- Mantener las políticas y programas de carácter universal y transversal de las secretarías de desarrollo social y de salud, pero es deseable que se impulsen mecanismos e instrumentos de diagnóstico y de seguimiento territorializados para que estos programas atiendan, de forma preferencial, las desigualdades y problemas que vive la población rural.
- Proseguir con las políticas de fomento a la producción agropecuaria sustentable, con base en la organización de ejidatarios y grupos de productores, ampliando los programas específicos a nuevos productos (como frijol, papa y hortalizas). Es importante fortalecer los apoyos y

canales de comercialización para facilitar la vinculación de los productos campesinos a los mercados públicos del Distrito Federal y a la Central de Abasto.

- Incrementar sustancialmente los recursos destinados a los créditos para la comercialización de los productos agropecuarios, así como simplificar los requisitos para acceder a los créditos del Fondeso, ampliar la gama de apoyos y montos a la producción agropecuaria y que en éstos se incluyan seguros por pérdida de cosechas o por siniestros.

Críticas y omisiones.

- Sederec y sus programas deberían participar más activamente en el Plan Verde, tanto en la coordinación interinstitucional como en la definición de las estrategias y acciones para impulsar la sustentabilidad en las zonas rurales.
- En el Fondeso se piden requisitos que son difíciles de cumplir para poder acceder a los créditos que otorga;
- En los programas de medio ambiente se hace énfasis en la conservación de los recursos y bienes naturales, pero esto debe estar ligado estrechamente a la atención de los problemas de la población rural (ejidatarios, comuneros, productores, mujeres y jóvenes), que es la conserva dichos recursos.
- Faltan políticas integrales para el manejo y conservación del agua desde una perspectiva de su ciclo hidrológico, pues es un recurso fundamental en la zona rural, en la medida que se requiere para la producción agropecuaria, para satisfacer el suministro de la localidades rurales y para la recarga para los mantos acuíferos que abastecen a la zona urbana de la ciudad.

8. Conclusiones.

El conjunto de retos, recomendaciones, críticas y omisiones presentado líneas arriba, representan una síntesis de los principales resultados y aprendizajes encontrados a lo largo de la Evaluación de la Formulación y Diseño de la Política de Promoción del Desarrollo Económico y Social en la Zona Rural de la Ciudad de México; sin embargo, consideramos oportuno en este apartado conclusivo remarcar algunos de los hallazgos relevantes del proceso evaluativo, sobre todo queremos retomar las inquietudes y objetivos iniciales planteadas en los Términos de Referencia de la Convocatoria y que fueron reseñadas en la introducción de esta Evaluación.

Así, para las tres inquietudes que se plantean en los Términos de Referencia resaltamos lo siguiente:

i) Sobre las responsabilidades y acciones de la Sederec y de Corena, ambas tienen el mismo espacio de atención (zona de suelo de conservación, que es dónde están los poblados rurales). Para esta zona, la Sederec tiene la atribución de atender a los pobladores en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social, en especial con proyectos productivos y agropecuarios (cultivos comerciales y nativos, hortalizas, fruticultura y floricultura), en el fomento de la organización rural, de la promoción de la cultura alimentaria y artesanal, así como el apoyo a proyectos productivos para la mujer rural. Mientras la Corena es la responsable de proyectos de conservación, restauración y manejo de los recursos naturales en los suelos de conservación. Por su parte, el Fondeso, de la Secretaría de Desarrollo Económico, se ha focalizado en apoyar a la comercialización de productos agropecuarios y artesanales de la zona rural. Ello posibilita que las acciones de los programas de estas secretarías se puedan complementar entre sí, lo que permite plantear un proceso de coordinación interinstitucional que incluya mecanismos de planeación compartidos, en el cual se elabore y de seguimiento a programas integrales que incluyan el fomento agropecuario (desde la producción hasta la comercialización), la promoción de la producción alternativa, agroindustrial, artesanal y ecoturística en la zona, el aprovechamiento y manejo sustentable de los recursos naturales (sobre todo, tierra, agua, bosques), así como el seguimiento a las políticas de salud y programas sociales, para que se atiendan con prontitud los rezagos e inequidades existentes en la zona rural respecto a la parte urbana de la ciudad.

ii) Existe congruencia con la perspectiva de desarrollo social, en particular con los objetivos correspondientes al eje 2 de Equidad planteados en el PGDDF, en el sentido de disminuir la desigualdad social mediante el impulso de un Estado de Derechos que permita la elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios, comunidades rurales y los productores agropecuarios. En este sentido, se puede observar un equilibrio en la atención entre la perspectiva de desarrollo social y los objetivos de desarrollo económico (vinculado al eje 4), esto se debe a que los programas específicos de la Sederec atienden ambos aspectos del desarrollo. En tanto, los objetivos de desarrollo sustentable del PGDDF son atendidos por los programas de la Secretaría de Medio Ambiente, aunque una parte de estos proyectos también tienen incidencia en el fomento económico y al desarrollo social para la zona rural.

iii) Sobre la perspectiva del desarrollo económico y social, es posible apreciar una consistencia en el discurso gubernamental. En el caso del desarrollo económico se considera como el proceso que promueve el acceso al empleo y la actividad

económica, que propicie una mejor distribución del ingreso y mejore la calidad de vida de todos los habitantes. En términos de las políticas para la promoción del desarrollo social, éstas tienen como eje principal la equidad, entendida como un proceso encaminado a disminuir la desigualdad y lograr el bienestar individual, familiar y social. Además se propone que la equidad sea un derecho exigible, cuyo cumplimiento progresivo e integral sea responsabilidad del Estado. Asimismo, se señala la interdependencia que tiene el desarrollo económico respecto al social, pues para lograr de una economía creciente y competitiva se requiere construir un Estado de Bienestar que permita tener una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social, mediante políticas de carácter transversal, integral y progresivas.

En relación con los objetivos planteados tanto en los Términos de Referencia como en el proyecto de evaluación, ubicamos los siguientes resultados relevantes:

a) Sobre los diagnósticos referidos a la problemática en la zona rural de la Ciudad de México, encontramos que los distintos diagnósticos revisados (tanto en el PGDDF, como en los programas sectoriales, en especial en los de la Sederec) aunque sucintos, dieron muestra de los problemas y necesidades de la población rural, la relevancia que tiene la desigualdad e inequidad en esas zonas; así como de las restricciones y limitaciones de los apoyos gubernamentales para la producción agropecuaria.

b) En términos de la consistencia y coherencia del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, con el marco jurídico de la promoción del desarrollo económico y social en las zonas rurales, se ubicó que se cumplen con las principales atribuciones tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal como de las leyes relativas al funcionamiento de las secretarías y de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Así la Sederec, tiene como responsabilidad el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias y forestal del sector rural; la Sedeco tiene como materia de trabajo el impulsar las actividades económicas en los sectores agropecuarios, industrial, comercial y de servicios; y la SMA se responsabiliza de la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales. Al conjugar las atribuciones de estas tres secretarías, se muestra su cercana relación con la promoción del desarrollo económico y social para los pobladores de la zona rural de la ciudad, así como de la importancia del cuidado del medio ambiente en la zona de suelo de conservación.

La vinculación de las estrategias de los programas sectoriales en relación con las problemáticas de la población objetivo, se encontró que las estrategias que se plantean para enfrentar dichas problemáticas son consistentes con las perspectivas de equidad y de una economía competitiva e incluyente propuestos

en el PGDDF. En el análisis de la congruencia de los ejes y objetivos estratégicos con los programas sectoriales y específicos, se ubicó que la mayor parte de los programas específicos y proyectos que tienen como ámbito de acción la zona rural hacen referencia al eje 2 de Equidad; aunque también son relevantes los aportes a los objetivos estratégicos del Eje 4 “Economía competitiva e incluyente”, ello implica una fuerte congruencia de ambos ejes con los 17 programas específicos que se planearon para la zona rural. De forma cercana, los componentes sociales y económicos del desarrollo sustentable son atendidos por programas de la Secretaría de Medio Ambiente, referidos al Eje 6 “Desarrollo sustentable y de largo plazo”, sobre todo en los temas de los suelos de conservación y gestión del agua.

c) Del análisis de los programas sectoriales y específicos de la Sederec, SMA, Sedeco (en particular Fondeso), la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, respecto a las acciones que tienen incidencia en la zona rural, se encontró que están alineados con el diagnóstico y orientados a la solución de las problemáticas de la población objetivo. Aunque ubicamos diferencias en los criterios utilizados, en los instrumentos de planeación y en las secretarías de gobierno, para definir a la población rurales. Los criterios que se utilizan comprenden un amplio abanico que van desde ser productores agropecuarios, pasa por la adscripción territorial al suelo de conservación, la población de los ejidos y comunidades agrarias, hasta formar parte de un pueblo originario. Después de hacer un análisis del programa Desarrollo Agropecuario y Rural, así como y los planes delegacionales de desarrollo rural sustentable, se definió un universo de 50 poblaciones rurales en el Distrito Federal, en las que viven alrededor de 700,000 personas. Sin embargo, la población objetivo puede variar en los diferentes programas específicos, desde considerar sólo a los productores agropecuarios o abarcar a la población que habita las siete delegaciones rurales.

d) Por último, se propusieron una serie de recomendaciones en aspectos económicos, sociales, ambientales, y de equidad de género, los cuales retoman los resultados y hallazgos encontrados a lo largo de la evaluación. Creemos importante señalar que dichas recomendaciones tienen un afán propositivo y conjunta los aprendizajes y reflexiones que el equipo de investigadores llevamos a cabo en los meses en que se realizó la evaluación. Tenemos la seguridad que el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF pueda retomar estas propuestas y socializarlas, de manera que ahora que inicia una nueva administración en el Gobierno del Distrito Federal puedan ser consideradas en el proceso de elaboración de las políticas públicas en la zona rural de la Ciudad de México.

Documentos consultados.

Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, Distrito Federal, 2008.

Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), Fase de Caracterización, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2008.

Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), Fase de Diagnóstico, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2008.

Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), Fase de Pronóstico, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2008.

Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la zona Metropolitana del Valle de México, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, Distrito Federal, 2010.

Becerra Pozos, Laura, Luis Pineda (Res) Mario Alberto Mendoza Godínez (Colab.). *La Participación Ciudadana en los Programas de Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad de México El caso del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México* (Fondeso), México, D.F., octubre del 2006.

Cardozo Brum, Myriam Sistematización de la experiencia de evaluación de EVALÚA DF 2008: Metaevaluación y autoanálisis. México, UAM-X, CSH Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Programa de desarrollo social 2007-2012*, Ciudad de México, 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social *Indicadores de desigualdad Mapas a nivel estatal y municipal, 2000 y 2005* en www.coneval.gob.mx, (consultado el 13 diciembre 2012).

----- *(Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012. México, D.F. 2012.*

----- *Medición de la pobreza municipal 2010*
http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf, (consultado el 13 diciembre 2012).

Diagnóstico y Diseño de la Estrategia del Distrito Federal para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, Distrito Federal, 2010.

Escobar, Arturo, *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú, 2010.

Espacio Público – para una Mejor Ciudad, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, Distrito Federal, 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de febrero de 2010.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15 de enero de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de octubre de 2011.

Garrido, Celso “Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso)”, capítulo IV de Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo compiladores, “Políticas municipales de microcrédito, un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales”. *Estudios de caso de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, marzo 2006

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2000-2004*, México, 2004.

-----*Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2005-2009*, México, 2009.

Lineamientos del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012.

Manejo Integral de la Ciénaga de Tláhuac: Creación de UMMAS piscícolas y agropecuarias, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, Distrito Federal, 2010.

Olaiz, Gustavo, Blanca Rico y Aurora Del Río (coord.) *Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2003.

ONU Habitat, *Estado de las ciudades en México 2011*. México, SDSI. ONU Habitat, 2011.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Cuajimalpa de Morelos, México, Distrito Federal, 2007.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Álvaro Obregón 2007, México, Distrito Federal, Gobierno 2006-2009.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Tlalpan, México, Distrito Federal, 2007.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Xochimilco, México Distrito Federal, 2007.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Milpa Alta, México, Distrito Federal, 2007.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Tláhuac, México, Distrito Federal, 2007.

Plan delegacional de Desarrollo Rural Sustentable de la delegación Magdalena Contreras, México Distrito Federal, 2007.

Plan Integral para la Creación del Parque Lacustre del Sur Oriente del Distrito Federal (Proyecto San Gregorio Atlapulco – Los Reyes Azteca), Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, México, Distrito Federal, 2010.

Plan maestro de manejo Integral y aprovechamiento sustentable de las cuencas de los Ríos Magdalena y Eslava, reporte ejecutivo, México, Distrito Federal, Diciembre 2008.

Plan Maestro Río Magdalena, Plan Maestro de Manejo Integral y Aprovechamiento Sustentable de la Cuenca del Río Magdalena, Distrito Federal, Septiembre 2008.

Plan Verde de la Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2006-2012.

Programa “Banca de Desarrollo PYME”, México, Distrito Federal, 2007.

Programa aplicación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Programa de inspección y vigilancia de los recursos naturales, México, Distrito Federal, 2007.

Programa Ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2012.

Programa de Abasto de Productos Básicos y No Básicos para la Economía Familiar (PAEF), México, Distrito Federal, 2007.

Programa de Acción Climática de la ciudad de México, Informe final (2012), 2008-2012.

Programa de agricultura sustentable a pequeña escala en la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2001.

Programa de atención a los asentamientos humanos irregulares, Monitoreo e inventario de asentamientos humanos irregulares; Crecimiento cero, Agenda Ambiental de la Ciudad de México, 2007-2012.

Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México (PDA), México Distrito Federal, 2011.

Programa de Desarrollo Social, (PDS), México, Ciudad de México, 2007.

Programa de equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante en la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2009-2012.

Programa de equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2010.

Programa de Estudios y Proyectos Económicos (PREPE), México, Distrito Federal, 2011.

Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (Proface), México, Distrito Federal, 2010.

Programa de fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2012.

Programa de Fortalecimiento y Competitividad de las MIPYMES (PROFOCOM), México, Distrito Federal, 2011.

Programa de la Secretaría de Desarrollo Económico (PSDE), diagnóstico, México, 2007.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Calidad de vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Secretaría de Desarrollo Económico, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Secretaría de Desarrollo Social, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Secretaría de Salud, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Secretaría de Turismo, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental, reporte trimestral acumulado, 1er trimestre 2012, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Programa de prevención y combate de incendios forestales (Saneamiento de los ecosistemas del Suelo de Conservación, Reconversión de la ganadería de libre pastoreo a sistemas silvopastoriles), México, Distrito Federal, 2007-2012.

Programa de Promoción de la Actividad Económica de las MIPYMES (PROMIPYME), México, Distrito Federal, 2009-2013.

Programa de Protección a Áreas Verdes Urbanas (Decreto de protección de bosques urbanos y barrancas como Áreas de Valor Ambiental, Sistema de gestión de áreas verdes y barrancas), Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, Cuarto Informe de Trabajo, México, Distrito Federal, 2008.

Programa de recarga inducida al acuífero (Construcción de pozos de absorción), Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2007-2012.

Programa de Reindustrialización (PROINDUSTRIA), México, Distrito Federal, 2011.

Programa de Rescate Integral de los Ríos Magdalena y Eslava, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, México, Distrito Federal, 2007-2011.

Programa de restauración de los ecosistemas en Suelo de Conservación (Reforestación en los ecosistemas del Suelo de Conservación, Reconversión productiva de terrenos agrícolas a plantaciones forestales y agroforestales, Mantenimiento y cultivo a reforestaciones y plantaciones establecidas, Producción de planta en vivero), Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2007-2012.

Programa de restauración de los ecosistemas en Suelo de Conservación (Obras y prácticas para la conservación de suelo y agua), Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2007-2012.

Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica, *Plan Verde*, Secretaría del Medio Ambiente, 2010.

Programa de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (PTSSDF), México, Distrito Federal, 2012.

Programa de turismo alternativo y patrimonial de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, Marzo, 2012.

Programa del Medio Ambiente 2007-2012, Agenda Ambiental de la Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, México, Distrito Federal, 2007.

Programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (PSARE), México, Distrito Federal, 2011.

Programa fondos de apoyo para participación social en acciones de conservación y restauración de los ecosistemas (Fondos para la conservación y restauración de ecosistemas, Apoyo para la participación social en acciones para la conservación y restauración de los ecosistemas), Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2012.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), Gobierno del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, México Distrito Federal, 2007.

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000-2003, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, Dirección Ejecutiva de Ordenamiento Ecológico, México Distrito Federal, México, Distrito Federal, Agosto, 2000.

Programa operar y administrar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, Secretaría del Medio Ambiente, México, Distrito Federal, 2003.

Programa para fomentar el cultivo de maíz bajo el sistema milpa con uso de semillas nativas, México, Distrito Federal, 2009.

Programa para la recuperación de la medicina tradicional y herbolaría en la Ciudad de México, Reglas de Operación 2010, México, Distrito Federal, 2010.

Programa Sectorial de Medio Ambiente, Secretaría del Medio Ambiente 2007-2012.

Programa Sectorial de Turismo 2008-2012, Ciudad de México, Secretaría de Turismo, México, Distrito Federal, 2007-2012.

Programa Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Económico, Secretaría de planeación, 2008.

Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, Reglas de Operación 2011, Secretaría de Desarrollo Social, México, Distrito Federal, 2011.

Propuesta del Modelo de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Reporte Técnico, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2012.

Recuperar la Zona Lacustre Chinampera de las Delegaciones de Xochimilco y Tláhuac, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, 2007-2011.

Reporte Anual de Gestión 2010, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, México, Distrito Federal, 2010-2012.

Saneamiento de los Ecosistemas del Suelo de Conservación, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, México Distrito Federal, 2007-2011.

Secretaría de Salud del Distrito Federal (2007-2012) *Diagnóstico de los Grupos Sociales en Situación de Alta Vulnerabilidad*, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social, Jefatura de Unidad Departamental de Planeación, Enero 2007.

Sistema de Administración Ambiental de la Administración Pública del Distrito Federal, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, México Distrito Federal, 2007-2011.

Sistema de Información y documentación Ambiental del Distrito Federal, Muestra de Proyectos Ambientales de tu Ciudad, México Distrito Federal, 2007-2011.

Velázquez Alzúa, Laura, *Comparecencia de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal, ante las Comisiones Unidas de Abasto y Distribución de Alimentos y de Fomento Económico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, Mayo 15 del 2008.*

Leyes y reglamentos

Ley Orgánica De La Administración Pública Del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Social del DF.

Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal, Primera edición, 2012.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Febrero 27, 2000.

Entrevistas

Sánchez Velázquez, Juan Manuel. Jefe de la unidad departamental de diagnóstico e inventario de la Comisión de Recursos Naturales. 21 de Noviembre del 2012.

Jiménez Ortega, Jorge. Asesor de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. 4 de diciembre del 2012.

Ramón Alonso, Mónica. Directora General del Fondo para el Desarrollo Social, 22 de Noviembre del 2012.

Pineda Mora, Alba. Coordinadora Ejecutiva del Fondo para el Desarrollo Social, 22 de Noviembre del 2012.

Peña Rangel, Evelyn Adriana. Gerente de la Micro y Pequeña Empresa del Fondo para el Desarrollo Social, 22 de Noviembre del 2012.

Anexo 1 Poblaciones Rurales en el Distrito Federal.

Delegación Cuajimalpa:

- 1 Contadero.
- 2 San Lorenzo Acopilco.
- 3 San Mateo Tlaltenango.
- 4 San Pablo Chimalpa.

Delegación Álvaro Obregón:

- 5 San Bartolo Ameyalco.
- 6 Santa Rosa Xochiac.
- 7 San Bernabé Ocotepec.
- 8 San Mateo Tlaltengo.

Delegación Tlalpan:

- 9 Magdalena Petlascalco.
- 10 Parres El Guarda.
- 11 San Andrés Toltoltepec.
- 12 San Miguel Ajusco.
- 13 San Miguel Topilejo.
- 14 San Miguel Xicalco.
- 15 Santo Tomás Ajusco.

Delegación Xochimilco:

- 16 San Andrés Ahuayucan.
- 17 San Francisco Tlanepantla.
- 18 San Lorenzo Atemoaya.
- 19 San Lucas Xochimanca.
- 20 San Luis Tlaxialtemalco.
- 21 San Mateo Xalpa.
- 22 Santa Cecilia Tepetlapa.
- 23 Santa Cruz Acalpixca.
- 24 Santa Cruz Xochitepec.
- 25 Santa María Nativitas.
- 26 Santiago Tepalcatlapan.
- 27 Santiago Tulyehualco.
- 28 San Gregorio Atlapulco.

Delegación Milpa Alta:

- 29 La Conchita.
- 30 San Agustín Ohtenco.
- 31 San Antonio Tecomitl.
- 32 San Bartolomé Xicomulco.
- 33 San Francisco Tecoxpa.
- 34 San Jerónimo Miacatlán.
- 35 San Juan Tepenáhuac.
- 36 San Lorenzo Tlacoyucan.
- 37 San Pablo Oztotepec.

- 38 San Pedro Atocpan.
- 39 San Salvador Cuauhtenco.
- 40 Villa Milpa Alta.
- 41 Santa Ana Tlacotenco.

Delegación Tláhuac:

- 42 San Juan Ixtayopan.
- 43 Santa Catarina Yecahuitzótl.
- 44 San Nicolás Tetelco.
- 45 San Andrés Míxquic.
- 46 Santiago Zapotitlan.
- 47 San Pedro Tláhuac.
- 48 San Francisco Tlaltenco.

Delegación Magdalena Contreras:

- 49 San Nicolás Totolapan.
- 50 La Magdalena Atlitic.

Nota: Tomado de los planes delegacionales de desarrollo rural sustentable de las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Magdalena Contreras.

Anexo 2 Programas específicos para la promoción del desarrollo social y económico de la zona rural de la Ciudad de México.

Programas de la Sederec:

- 1) Turismo alternativo y patrimonial.
- 2) Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México.
- 3) Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México.
- 4) Programa de Cultura alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial de la Ciudad de México.
- 5) Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Ciudad de México.
- 6) Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México.

Programas de la Secretaría de Medio Ambiente:

- 1) Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF.
- 2) Programa de reforestación rural y reconversión productiva de terrenos agrícolas a plantaciones forestales y agroforestales.
- 3) Mantenimiento y cultivo a reforestaciones y plantaciones establecidas.
- 4) Programa Fondos de apoyo para participación social en acciones de conservación y restauración de los ecosistemas (PROFASE), Fondos para la conservación y restauración de ecosistemas (FOCARE), Apoyo para la participación social en acciones para la conservación y restauración de los ecosistemas (APASE).
- 5) Plan maestro de manejo Integral y aprovechamiento sustentable de las cuencas de los Ríos Magdalena y Eslava.
- 6) Reconversión de la ganadería de libre pastoreo a sistemas silvopastoriles.
- 7) Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica.
- 8) Programa para fomentar el cultivo de maíz bajo el sistema milpa con uso de semillas nativas.
- 9) Programa de restauración de los ecosistemas en Suelo de Conservación.
- 10) Creación de parques lacustres: Sur Oriente del Distrito Federal, Laguna de San Gregorio Atlapulco Xochimilco y Tláhuac.

Programa de Fondeso:

- 1) Programa para la Comercialización de Productos Rurales.

Anexo 3 Presupuesto y beneficiarios de los programas con orientación rural 2007-2012.

Programas.	Subprograma	Presupuesto (Millones de Pesos)	Beneficiarios o proyectos.	Recursos/ Beneficiarios.
Programas de la Sederec:				
Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante.	Atención a la mujer rural.	10.710	1,102	9,718
	Proyectos productivos para la mujer rural.	15.551	1,275	12,196
Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala.	Agricultura Urbana.	38.094 (36.5% para delegaciones rurales)	12,970	2,937
	Mejoramiento de traspatios.	24.922 (90% para delegaciones rurales).	2,187	11,395
	Fomento producción agroecológica y orgánica.	15.826	584	27,099
	Total:	79.500	15,778	5,038
Programa de Cultura alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial.	Vinculación Comercial de productos rurales y artesanales.	7.1	214	33,177
Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.	Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios.		1,455	
Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural.	Fomento agropecuario.	88.5	10,361	8,542
	Empleo rural.	23.8	8,254	2,883
	Apoyo a la inversión.	323.5	4,241	76,279
	Cultivo Nopal.	5.45	465	11,720
	Cultivo Amaranto.	2.937	236	12,445
	Cultivo Maíz.	11.141	5,099	2,185
	Conservación y uso sustentable del suelo y agua.	505.7	10,191	49,622
	Hidro-agricultura.	18.54	608	30,493
	Contingencias Climáticas.	11.159	9,646	1,157
Turismo alternativo y patrimonial.		22.346	174 programas.	

Evaluación de la formulación y diseño de la política de promoción del desarrollo económico y social de la zona rural de la Ciudad de México

Programas de la Secretaría de Medio Ambiente:				
PROFASE.	FOCARE.	222.737	14,488	15,374
	APASE.	281.995	42,481	6,638
Programa de Fondeso:				
Fondeso	Comercialización de productos rurales	31,664	331	95,661
	Total de programas	562,457,691	81,181	6,928
Programas Red Ángel.				
Operación 2011.	14 programas.	\$30,768	5,493,051	5,601

Fuente VI informe GDF (2012) VI informe de Sederec (2012), VI informe de la SMA (2012) GDF, Fondeso, (2012).