

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

Informe Ejecutivo

1) Principales resultados de la evaluación del diseño.

La evaluación del diseño de la política de promoción del desarrollo económico y social de la zona rural de la Ciudad de México implicó el análisis del Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012, de los programas sectoriales de cinco secretarías (Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; Desarrollo Económico; Medio Ambiente; Desarrollo Social y Salud) y de 79 programas específicos. De forma adicional, se trabajó con información documental que generaron las dependencias del GDF en el proceso de diseño de las políticas (diagnósticos, reportes, informes, programas, minutas de trabajo, etcétera), también se incluyó el marco jurídico y la normatividad de las atribuciones y responsabilidades de cada una de las instancias. Asimismo, se realizaron entrevistas a funcionarios de Sederec, Fondo para el Desarrollo Social (Fondeso) y la Comisión de Recursos Naturales (Corena), las tres instituciones que tienen actividades orientadas al sector rural. Todo ello nos permitió arribar a los siguientes resultados del proceso de diseño:

a) Las dificultades de definir la zona rural.

Existen variaciones significativas sobre la caracterización de las poblaciones consideradas como rurales en cada instrumento de planeación y secretaría de gobierno. Los criterios que se utilizan van desde la población que realiza actividades agropecuarias, la adscripción territorial al suelo de conservación, la pertenencia a una estructura agraria (ejido o comunidad), hasta formar parte de un pueblo originario. Tomando la referencia del Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural, así como los planes delegacionales de desarrollo rural sustentable de las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y Magdalena Contreras, ubicamos 50 poblaciones rurales en el Distrito Federal (Ver anexo 1).

b) La caracterización del desarrollo económico y social.

El enfoque del Gobierno del Distrito Federal sobre el desarrollo económico y social es consistente en la documentación producto de la planeación. En materia de desarrollo económico, se consideran a aquellos procesos que coadyuven al acceso al empleo y la actividad económica, que propicien una mayor distribución del ingreso y mejoren con ello la calidad de vida de todos los habitantes. En términos de las políticas de promoción del desarrollo social, éstas tienen como eje principal la equidad con la finalidad de abatir 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. Se señala la dependencia que tiene el desarrollo económico respecto al social, pues para logro 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.

c) Congruencia con los ejes de equidad y de una economía incluyente en el diseño de políticas

Las políticas de desarrollo en la zona rural se adscriben en el eje estratégico de equidad de Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGDDF). Ello se refleja en 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 es importante los aportes a los objetivos estratégicos del Eje 4 de “Economía competitiva e incluyente” del PGDDF, especialmente en los temas distribución del ingreso y promoción de la equidad. Los 17 programas específicos que se formularon para la zona rural presentan congruencia con ambos ejes.

Asimismo, las políticas transversales y de carácter universal de las secretarías de desarrollo social y de salud hacen posible que la acción gubernamental se implemente de forma generalizada en toda la ciudad. Sin embargo, sería importante que se pudieran generar estrategias para atender de forma preferente las desigualdades que se viven en las zonas rurales.

d) Los componentes sociales y económicos del desarrollo sustentable.

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” del PGDDF, sobre todo en los temas de Suelo de Conservación y Gestión del Agua. En estos programas se vinculan esfuerzos para el cuidado ambiental con la reconversión productiva sustentable y la participación social.

e) Complementariedad en las responsabilidades de Sederec, Corena y Fondeso.

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec) y la Corena de la Secretaría de Medio Ambiente tienen el mismo espacio de atención (zonas de suelo de conservación, que es donde están los poblados rurales). Para esta zona, la Sederec tiene la atribución de atender a los pobladores con proyectos productivos y agropecuarios, mientras la Corena es responsable de proyectos de conservación, restauración y manejo de los recursos naturales. Por su parte, el Fondeso, de la Secretaría de Desarrollo Económico, se ha orientado a apoyar la comercialización de productos agropecuarios y artesanales de la zona rural. Ello muestra que las acciones de los programas de estas secretarías se complementan, no sólo en términos del ciclo productivo, sino en las posibilidades de sustentabilidad.

Llama la atención que la Sederec no esté incluida en el Plan Verde a pesar de su incidencia en las zonas rurales con suelo de conservación. El plan es un mecanismo de planeación interinstitucional de largo plazo, en el que participan trece instancias del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas seis secretarías.

f) Financiamiento a los productores agropecuarios.

En el contexto nacional de políticas hacia los productores del campo, cabe resaltar los esfuerzos del GDF por impulsar políticas públicas orientadas al financiamiento de la producción en sectores como los pequeños productores, ejidatarios o grupos de mujeres, que difícilmente tienen acceso a los instrumentos de financiamiento de la banca comercial o de instancias del gobierno federal.

g) Tensión entre las políticas de conservación ambiental y las de fomento agropecuario.

Se expresa una de creciente tensión entre las políticas orientadas a la conservación ambiental y que representan el grueso de las programas de la SMA, las cuales tienden a proteger los recursos como el bosque, agua o suelo, mientras las políticas de fomento de la producción agropecuaria (como el caso del nopal verdura o la avena) apoyadas por Sederec y que ponen su acento en el aprovechamiento de las tierras de cultivo para obtener una producción vinculada al mercado.

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.