

Sociológica, año 18, número 51, enero-abril de 2003, pp. 73-98
Fecha de recepción 13/03/02, fecha de aceptación 11/11/02

Las políticas públicas y las áreas rurales en el Distrito Federal

*Mario Pensado Leglise**

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es revisar el entramado de políticas públicas recientes relativas a los sujetos sociales y al funcionamiento institucional del medio rural en el Distrito Federal (D. F.) y explicar la relevancia de modificar las relaciones campo-ciudad en cuanto a la definición de alternativas de desarrollo para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En el documento se abordan algunas consideraciones analíticas y de antecedentes de la relación campo-ciudad en el área del D. F.; después se hace referencia a las posiciones y dificultades del desempeño reciente de la política pública ciudadina que afecta al medio rural y, por último, se enlistan los elementos imprescindibles a incluir en la búsqueda de una nueva relación campo-ciudad, favorable a los intereses tanto de los habitantes rurales como urbanos del Distrito Federal.

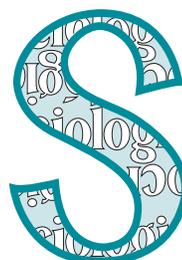
PALABRAS CLAVE: políticas públicas, relación campo-ciudad, Distrito Federal, sociología urbana.

ABSTRACT

The main purpose of this work is to review the framework of recent public policies concerning social individuals and institutional performance of the rural areas in the Distrito Federal as well as to explain the importance of modifying the country-city relationships in order to define development alternatives for Mexico City Metropolitan Zone. The document deals with various analytical considerations and the background in regards to the country-city relationship; afterwards the article mentions the positions and difficulties concerning the recent performance of the city's public policies that affects the rural areas, and considers the essential elements within the search of a new country-city relationship in favor of rural and urban inhabitants of the Distrito Federal.

KEY WORDS: public policies, country-city relationship, Distrito Federal, urban sociology.

* Doctorante del Posgrado de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es consultor de Políticas y gasto público en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura Santiago de Chile. Correo electrónico: mario.pensado@fao.org



EL COMPORTAMIENTO de los actores sociales e institucionales que intervienen en el medio rural del Distrito Federal se ha supeditado al actual proceso de cambio y redimensionamiento en los ámbitos político, económico y ambiental de la Ciudad de México.

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

El objetivo del presente trabajo es revisar el entramado de políticas públicas recientes relativas a los sujetos sociales y al funcionamiento institucional del medio rural en el D. F. y explicar la relevancia de alterar las relaciones campo-ciudad por lo que toca a la definición de alternativas de desarrollo para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Asimismo, se abordan algunas consideraciones analíticas y de antecedentes de la relación campo-ciudad en el área del D. F.; a continuación se hace alusión a las posiciones y dificultades de la política pública ciudadana que afecta al medio rural, y se enumeran los elementos imprescindibles a incorporar en la búsqueda de una nueva relación campo-ciudad, favorable a los intereses tanto de los habitantes rurales como urbanos del Distrito Federal.

En este sentido, el desafío rural hoy día estriba en alcanzar el éxito en la solución de los problemas del medio rural y así construir una plataforma que verdaderamente sustente el desarrollo futuro de la

Ciudad de México. La paradoja consiste en que el campo del D. F., persistente e intencionadamente ignorado por las autoridades capitalinas, ahora se ha convertido en un recurso estratégico para reconstruir, con base en una mayor reciprocidad y equidad, la relación campo-ciudad en el Distrito Federal.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ANALÍTICAS SOBRE LA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD

Aquí, la relación campo-ciudad se concibe como el conjunto de flujos de bienes, servicios y recursos que se intercambian explícita e implícitamente entre los habitantes y el espacio rural con la ciudad. Esta serie de flujos se vertebran en tres grandes aspectos: el intercambio de productos y recursos físicos (espacio, materias primas y productos), de recursos económicos (ingresos, financiamiento, subsidios, contribuciones, etcétera) y de servicios (intercambio de bienes tangibles e intangibles y en general de satisfactores para el funcionamiento de las actividades rurales y urbanas).

La relación campo-ciudad es dinámica, acorde con los acontecimientos de la historia y la sociedad, pero en su interior también pueden prevalecer ritmos, orientaciones, comportamientos diferentes, que afectan a uno, a varios o al conjunto de flujos de intercambio rural-urbanos. Por ende, son posibles y frecuentes los vaivenes en la diacronía y la sincronía inherentes al proceso continuo de la relación entre ambas dimensiones.

Históricamente se ha experimentado una subordinación del campo hacia la ciudad, de donde el saldo favorable ha sido para esta última y el efecto negativo del intercambio desigual ha recaído en el ámbito rural. De entre los rasgos de supeditación del campo a la ciudad podríamos mencionar los siguientes: 1) el uso del campo como reserva espacial para el crecimiento urbano (para uso habitacional, de vías de comunicación, de depósito de basura, etcétera); 2) ofertar productos agropecuarios de manera complementaria y estacional; 3) producir alimentos que sirven para dar plena vigencia al gusto culinario y a la tradición gastronómica de la región centro del país; 4) aportar bienes como el agua y materias primas como la leña y los materiales para la construcción; 5) coadyuvar a la conservación de la calidad del aire en función del papel biológico que cumplen los bosques en la cuenca del Valle de México; 6) suministrar mano de obra barata con relativa calificación para realizar un sinnúmero de oficios.

Pese a esta relación desequilibrada, la ciudad también otorgó beneficios directos o indirectos al hábitat rural, por ejemplo: a) la demanda de empleo diversificado y complementario para los pobladores rurales; b) las ventajas de la cercanía con el principal mercado del país, por medio del cual es posible acceder a una gran cantidad de productos, calidades y precios; c) la colindancia con un espacio pletórico de servicios de salud, educación, cultura, transporte, entre otros, lo cual se traduce en una mejor posición relativa frente a otras zonas rurales; d) la existencia de un mercado inmobiliario urbano en constante crecimiento, con el que se podían negociar y obtener recursos económicos oportunos a través de la venta de terrenos, e) la creación de un mercado informal de servicios de entretenimiento y de alimentos para los paseantes dominicales, etcétera.

Otro elemento a tomar en cuenta es que la relación histórica de subordinación campo-ciudad en torno a la capital ha mostrado cambios según las distintas épocas, sin embargo, una constante ha sido el papel político y estratégico que el hábitat rural circunvecino a la ciudad ha desempeñado en diferentes momentos. Lo anterior ha sido así porque en la definición de las luchas políticas y militares el dominio de la capital siempre fue clave, sobre todo por el centralismo político exacerbado que sólo hasta la fecha empieza a ser remontado. Por ende, el control político de las poblaciones rurales aledañas a la Ciudad de México ha sido un factor permanente de preocupación de las fuerzas políticas que pugnan por el poder político de la capital, en aras de adquirirlo en el ámbito nacional.

La crisis de la relación campo-ciudad acontece cuando el sistema de flujos de intercambio ya no corresponde a la asimétrica relación de satisfacción de necesidades bajo un esquema de subordinación del campo a la ciudad, y por ello se procura transformar esos términos de intercambio, como una premisa para la restauración del equilibrio del sistema de dicha relación, aun cuando prevalezca el carácter de subordinación del campo a la ciudad.

La salida a ésta implica modificar los términos de la relación y ella se define por la profundidad del desequilibrio del sistema de relaciones de flujos de intercambio, por la capacidad de renovación institucional y por sus repercusiones en el deterioro de la naturaleza del propio hábitat rural.

En el primer caso, la recurrencia a un desequilibrio generalizado conlleva asumir nuevas modalidades en la relación campo-ciudad que, pese a su naturaleza de intercambio desigual, ofrece pesos y con-

trapesos que hacen posible la permanencia de un hábitat rural dentro de una zona metropolitana cada vez más urbanizada, o bien el resurgimiento de actividades rurales dentro del medio urbano; en el segundo caso, la renovación institucional es importante, pues al crear nuevas instituciones se reducen los costos de transacción en las relaciones sociales, económicas y culturales entre los habitantes del medio rural y la ciudad, aun cuando se modifiquen los términos de intercambio o éste persista en su carácter desigual. En el tercer caso, el deterioro del hábitat rural modifica la apropiación y transacción de los recursos, por ejemplo, el uso generalizado de la estufa de gas en los hogares urbanos y las restricciones legales para el empleo de la leña en la urbe, junto con su escasez, han propiciado que este tipo de bien se comercialice cada vez más en forma marginal.

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

La redefinición de la relación campo-ciudad tiende a alterar las autolimitaciones impuestas por la irracional expansión urbana, coadyuva a renovar el entramado interinstitucional y genera las posibilidades de mejorar, a largo plazo, la gestión de los recursos en esa relación en la zona metropolitana.

LOS ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD EN LA PERIFERIA DEL DISTRITO FEDERAL

El contacto entre el campo y la ciudad en torno a la Ciudad de México se remonta a la relación tributaria entre los pueblos aledaños y el imperio azteca fundado en la gran Tenochtitlán. Más tarde, en periodos históricos como la Colonia novohispana, el México independiente, las intervenciones extranjeras, la época Juarista, el Porfiriato y la

Revolución, la articulación entre el campo y la ciudad mantuvo un carácter de subordinación, pero a la vez, en términos políticos, los sujetos sociales rurales siempre tuvieron una relativa importancia en lo que toca al dominio político de la región.

Después del conflicto armado de 1910, como necesidad estratégica de control del territorio de la capital, se inició el reparto de tierras y la creación de ejidos (Cruz, 1995: 160-161), así, fueron favorecidos algunos grupos de campesinos y descendientes de antiguos comuneros indígenas, de peones y empleados mestizos de las antiguas haciendas y de habitantes de las rancharías o inclusive de obreros de los pueblos vecinos de factorías, los cuales se fueron conformando en núcleos agrarios beneficiados como ejidos; no obstante, fueron pocas las comunidades agrarias formalmente reconocidas con la totalidad de sus tierras. Cabe mencionar que también se incluyeron grupos de inmigrantes de provincia y ex soldados constitucionalistas que, al ser licenciados del ejército, se quedaron avecindados en la capital. En conjunto, todos ellos crearon una base social de carácter agrarista *ad hoc* para los fines de los regímenes postrevolucionarios.¹

La importancia política de esta fuerza social favorable al régimen se demostró durante el conflicto cristero, dado que existían localidades rurales circunvecinas de la Ciudad de México en las que predominaban sectores opositores al régimen callista. Terminados los conflictos bélicos, se echó mano de tierras desecadas o pedregales (donde no había población ni actividades rurales) para crear ejidos y nuevos centros de población ejidal, pero esto se hizo con una lógica política y económica ajena a lo rural y, por el contrario, a los productores rurales tradicionales, como los comuneros del sur de la ciudad, no se les dio reconocimiento jurídico como titulares de sus tierras. En particular, sucedió así en una serie de comunidades agrarias destacadas por su historial de participación política (ubicadas en zonas de influencia zapatista y después cristera). Éstas sufrieron un trato diferenciado y se ignoró su demanda de reconocimiento oficial de sus tierras comunales.²

¹ Una exposición sobre el reparto agrario de los años veinte en el Distrito Federal se halla en el trabajo de Ma. Soledad Cruz, quien en sus conclusiones señala: "...el Estado veía en el reparto agrario un arma política importante que le permitía enfrentar a los grupos opositores porfiristas y al mismo tiempo crear bases políticas entre la población de los alrededores de la ciudad..." (Cruz, 1994: 194).

² A la fecha, una de cada tres hectáreas (más de 27,000 ha) del llamado suelo de conservación del Distrito Federal se encuentra en posesión de comunidades agrarias que no están reco-

Al constituirse los organismos sociales agrarios inscritos en el sistema corporativista ligado al partido único, la intervención de los nuevos sujetos sociales beneficiarios de la reforma agraria sirvió para modificar la correlación de fuerzas en el interior del movimiento campesino de la periferia rural, con el fin de favorecer los intereses oficiales, dar estabilidad a la mediación burocrática de la reforma agraria y distender la conflictividad política en el medio rural.

En el transcurso de las décadas de los cuarenta a los setenta, la inercia de un crecimiento carente de planificación de la Ciudad de México y las tendencias de la urbanización,³ bajo los designios de un sistema económico centralista y uno político de tipo presidencialista, vinculado a formas corporativistas sociales, implicaron que una gran mayoría de habitantes rurales del Distrito Federal se hallaran indefensos en dos aspectos: primero, ante el despojo de su derecho político a ser ciudadanos con capacidad de elegir a sus autoridades locales y, segundo, la falta de reconocimiento oficial de la propiedad de las tierras.

El peso del presidencialismo mexicano dentro del sistema de partido único fue determinante, pues al mantener a la autoridad máxima de la ciudad como regente designado por el presidente, se justificaba su actuación arbitraria y discrecional en el proceso de expansión urbana en detrimento del hábitat rural.

La veda forestal,⁴ el entubamiento de las aguas de los ríos y manantiales; la expropiación de las tierras para declararlas como zonas federales para constituir ejidos, que luego se convertían en áreas residenciales privadas;⁵ el despojo o venta de terrenos ejidales y comunales para su posterior urbanización, con la anuencia o complicidad de las autoridades y dirigentes locales, fueron aspectos que englobaron las duras condiciones de sobrevivencia de los habitantes rurales, los cuales, paradójicamente, hasta la actualidad no han recibido una cabal atención de sus necesidades en lo referente a servicios públicos e infraestructura

nocidas jurídicamente, como tampoco lo está la posesión formal de sus tierras comunales heredadas de sus antepasados indígenas.

³ Para mayor detalle de estas tendencias véase, Unikel (1978) y Schteingart (1989: cap. 1).

⁴ El 12 de marzo de 1947, el presidente Miguel Alemán decretó la veda indeterminada para los bosques del Distrito Federal; sin embargo, el gobierno siempre resguardó los intereses de la Cía. Papelera Loreto y Peña Pobre, preservando su concesión forestal al "autorizar en forma provisional" aprovechamientos forestales en predios del Ajusco; al mismo tiempo limitó los linderos del parque nacional "Cumbres del Ajusco", al fijarle como límite la cuota de 3,500 metros sobre el nivel del mar (decreto del 19 de mayo de 1947). Resta señalar que la "forma provisional" de dicho aprovechamiento forestal continuó vigente por décadas.

⁵ Por ejemplo, los casos del ejido de Copilco y del nuevo centro de población ejidal de Tetepilco.

urbana, como suficiencia y calidad en el suministro de agua potable, energía eléctrica, drenaje, planeación y vías de comunicación apropiadas para sus localidades ni apoyos efectivos para sus labores rurales productivas.

Hasta la década de los setenta, el gobierno federal reconoció la urgencia de que el campo del D. F. contara con una instancia en la que se coordinaran los esfuerzos institucionales para promover el desarrollo en el área rural circundante a la capital, para ello creó la Comisión de Coordinación para el Desarrollo Agropecuario (CCDA), que más tarde se convirtió en la Comisión de Desarrollo Rural para el Distrito Federal (Cocoder) por su orientación institucional hacia la promoción del desarrollo rural.

Sin embargo, en este periodo se intensificó la pérdida de rentabilidad de los cultivos tradicionales, la ganaderización de la agricultura del área, el impulso del mercado extraformal de tierras ejidales y de comuneros con miras a la urbanización y al poblamiento de los asentamientos irregulares provocados por la agudización de la inmigración rural masiva de la provincia hacia la capital. Todos ellos fueron elementos que dificultaron la realización de las actividades rurales en el Distrito Federal. Asimismo, otras áreas naturales convertidas en zonas federales, como lo eran las barrancas del poniente de la Ciudad de México, atestiguaron la multiplicación de asentamientos irregulares, acompañados de una severa contaminación por haber sido convertidas, décadas atrás, en los botaderos de basura de la ciudad.

La Cocoder, como instancia oficial, coadyuvó para que las autoridades locales conocieran y diseñaran políticas públicas acordes con las diversas necesidades en materia de aprovechamiento de los recursos naturales, de promoción de actividades económicas, demanda de infraestructura productiva y de servicios, etcétera.⁶ Más tarde, en la década de los ochenta, se creó la delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)—ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos (Sagarpa)— en el Distrito Federal. La intención formal era que la delegación fuera un vehículo

⁶ En la *Memoria de labores 1977-1982* (CCDA, 1982), se efectuó un amplio diagnóstico del D. F. y se hizo un resumen de las políticas agropecuarias específicas para él. Además, durante este periodo dicho organismo realizó estudios como el Plan Ajusco y el de Magdalena Contreras, y concluyó una propuesta pionera de ordenamiento de las actividades productivas rurales denominada "Plan de Usos del Suelo Agrario y Forestal del Distrito Federal y Plan Parcial de los Espacios Abiertos (agroforestales) del Distrito Federal".

institucional más expedito y ágil que apoyara a la Cocoder en la tramitación de recursos federales orientados a soportar técnicamente a los productores rurales, aunque en la realidad sirvió más para dirimir pugnas de tipo interburocrático y como un refuerzo al control corporativista y clientelar.

En los años noventa, la apertura de la economía y el inicio del proceso de reforma del Estado implicó cambios cualitativos y cuantitativos en la relación campo-ciudad en el territorio del Distrito Federal. Por una parte, los servicios, productos y mercados brindados por los habitantes rurales a la ciudad se desvalorizaron brutal y rápidamente debido a la entrada de mercancía importada; asimismo la apertura externa agravó las tendencias a incrementar el desempleo y la informalización de la economía. Ante esta situación, los habitantes rurales del Distrito Federal respondieron mediante una mayor diversificación económica, una mejor inserción laboral en el sector informal de servicios y una participación más activa en el comercio informal de las tierras del sector social.

Empleados en su mayoría desde hacía tiempo como jardineros, transportistas, choferes de transporte de pasajeros, taxistas, tianguistas, etcétera, los habitantes rurales intensificaron sus labores extrarrurales inscritas como parte de las estrategias de sobrevivencia, sin dejar de efectuar sus tradicionales labores agropecuarias, principalmente de traspato familiar. Inclusive, profesionistas y técnicos, hijos de campesinos, ante el cierre de fuentes de empleos, la dislocación de los mercados laborales y la propagación de la informalización de la economía, regresaron a su hogar rural y combinaron sus actividades remuneradas con las rurales y de traspato practicadas y heredadas por sus familias.

Por otro lado, los problemas de tenencia de la tierra se agudizaron por la especulación asociada a la conversión del espacio rural en urbano suscitada por el sismo de 1985 en la Ciudad de México, pues se revalorizaron las partes pedregosas y altas de la Cuenca del Valle de México por ser zonas de menor riesgo sísmico.

La crisis de la relación campo-ciudad también se expresó en la crisis del sistema político corporativista y clientelar y en las pugnas burocráticas por los espacios políticos institucionales. La resistencia generalizada a megaproyectos, como la oposición social al Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco (y más tarde, en 1997, a la creación de un campo de golf⁷

⁷ Hablamos del club de golf de Santa Cecilia Tepetlapa, que fue suspendido debido a la oposición de los habitantes locales en 1998.

en la misma delegación), fue la manifestación inicial de las dificultades por las que atravesaban las relaciones corporativistas entre los habitantes rurales y el Estado (Canabal, 1997). Es interesante observar que en este conflicto, fuera de la representación formal de los sujetos sociales como los ejidatarios y comuneros, también aparecieron organismos no gubernamentales que expresaban voces tanto de habitantes rurales como urbanos.

Otro asunto que quedó al descubierto con el conflicto de Xochimilco fue la irrupción de la problemática ambiental a fines de los años ochenta y durante toda la década de los noventa, particularmente el bajo nivel de legitimación de las medidas adoptadas por el Estado de manera unilateral. Más tarde, a mediados de los noventa, la preocupación y movilización social por un mejor ambiente hicieron posible el establecimiento y la coordinación interinstitucional de Programas de Desarrollo Regional (Proder) (1997-2000) como instrumentos para el desarrollo sustentable territorial, específicamente en áreas incluidas en el hábitat rural del D. F.

El avance en la discusión sobre los temas de medio ambiente y territorios dejó de lado y soterró prácticamente la problemática del medio rural como tal, y ello se reflejó en los asuntos discutidos en la Asamblea Legislativa en 1996, por ejemplo el de la definición del *suelo de conservación* en el programa general de desarrollo urbano, la delimitación de una *línea de conservación ecológica*, la precisión de las poblaciones *originarias* a considerar dentro de los programas culturales. Otro elemento que no se podía eludir fue la coordinación interinstitucional entre gobierno federal, autoridades locales y gobiernos de otras entidades federativas, en torno a la necesidad de elaborar y avanzar en la instalación de un programa metropolitano de recursos naturales (mismo que fue publicado en 1997).

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO DISCURSO, LAS DIFERENCIAS *PRODUCTIVISTAS VERSUS AMBIENTALISTAS*⁸

En 1997, como parte del largo periodo de transición política surgido de la movilización ciudadana de 1988, con base en el triunfo local electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien había

⁸ La denominación de las dos corrientes de opinión entre los funcionarios del gobierno del Distrito Federal hace referencia a la lectura de un artículo publicado por el especialista

sido crítico de la política ambiental, se instauró en la capital un nuevo gobierno para la Ciudad de México. Con ello, se vislumbraban amplias posibilidades de modificar tanto las políticas de protección a los recursos naturales, como las relativas al desarrollo rural y a construir modelos de desarrollo sustentable aplicables a las particularidades de las diversas zonas ecológicas que conforman el territorio del D. F.

En términos institucionales, se trató de renovar la institucionalidad existente, desapareciendo a la Cocoder (ya que concentraba un gran número de actividades que eran de fomento rural y otras concernientes a la regulación y protección ambiental) y creando la Comisión de Recursos Naturales (Corena), administrada por la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la cual tendría como tarea exclusiva la responsabilidad de desarrollo sustentable y de protección ecológica. Ella llevó a cabo la operación del programa de reforestación, y se encargó de colaborar y coordinarse con la Semarnap para la ejecución de los Proder del D. F.⁹ e implementar las medidas de protección ecológica.

La delegación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGAR) dependiente del Ejecutivo Federal, continuó su *modus operandi* tradicional; tuvo como principal encargo la administración de recursos de la operación “descentralizada” del Distrito de Desarrollo Rural y dar seguimiento a la normatividad sobre la implementación del programa de Alianza para el Campo, cuyo objetivo esencial era establecer las condiciones para fomentar la capitalización del campo.

La Dirección General de Desarrollo Rural, de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) del GDF, hasta 1999,¹⁰ fue la dependencia responsable del ejercicio de los recursos de la Alianza para el Campo, de brindar asistencia técnica y operar los programas del Sistema Nacional de

agrario francés Thierry Linck, bajo el título “Los patrimonios rurales de la Ciudad de México”, en suplemento de Ecología de *La Jornada*, 26/1/00, donde se analiza y se definen los términos de la polémica y en la que se justifican los argumentos de la llamada posición ambientalista.

⁹ Los esfuerzos de planeación concertada para la puesta en marcha de los proyectos Proder en el Distrito Federal dieron por resultado diversos materiales entre los que se encuentra la síntesis programática “Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal”, publicada en octubre 1998 por el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, que refleja la labor de discusión y concertación de representantes de productores rurales, organismos no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación, Corena, la Secretaría de Medio Ambiente del GDF y Semarnap, entre otros.

¹⁰ El decreto de transferencia de la Dirección General de Desarrollo Rural de la Sedeco a la SMA-Corena, incorporando a esta última las funciones y atribuciones respectivas fue publicado en el decreto del 14 de enero de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Extensionismo Rural (SINDER) y de empleo rural, y de apoyar el desarrollo rural en el territorio del Distrito Federal.

Otro actor institucional de la propia administración del GDF fueron los funcionarios delegacionales avocados al fomento de actividades de desarrollo rural que, en algunos casos o programas específicos, se manejaron en forma independiente a las anteriores instancias operativas. Además, en ocasiones por sus condiciones de entrega, la magnitud del valor económico o la tramitación más simple y expedita, estos apoyos a los productores rurales lograban competir con ventaja respecto a los ofrecidos por las autoridades locales y federales responsables del sector.

El entrecruzamiento de los diversos intereses burocráticos en pugna y las deficiencias en la gestión de los recursos no coadyuvó al mejoramiento de la instrumentación de la política de desarrollo rural y de impulso al desarrollo sustentable. Lo anterior fue acompañado por una diferenciación de dos corrientes de opinión, que se pueden identificar como *ambientalista* y *productivista*, disputa que finalizó con el predominio del discurso político de los primeros y, en términos burocráticos, ello significó la incorporación de la Dirección General de Desarrollo Rural a la Secretaría de Medio Ambiente del GDF bajo la operación de la Corena a principios del año 2000.

A riesgo de minimizar los argumentos, debido a la brevedad de espacio, se podría mencionar la idea principal de ambas líneas de pensamiento. En primer lugar, los ambientalistas proponían que el GDF, en el medio rural del Distrito Federal, centrara la atención en la protección de los recursos naturales y en cimentar las bases de un desarrollo sustentable a partir del reconocimiento y pago por los servicios ambientales proporcionados por los habitantes rurales en la salvaguarda de los recursos naturales que poseen.¹¹

¹¹ Algunos preceptos contenidos en el decreto de programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal publicado el 1o. de agosto de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal son ilustrativos del punto de vista ambientalista. El primero se refiere a una idea de mediados de los noventa sobre la viabilidad de establecer áreas de reserva natural de protección ecológica manejada por campesinos e indígenas: en la p. 4, apartado séptimo, párrafo relativo a la zona "Forestal de Conservación" dice: "Por sus características, en los terrenos que poseen esta zonificación se debe aplicar una política de conservación a través de la identificación y decreto de nuevas áreas naturales protegidas, la instrumentación de sus programas de manejo, y su inscripción en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal, fomentando la participación activa de comunidades, ejidos y pueblos de la zona para su manejo y administración, estableciendo la figura de Reserva Campesina para que en la protección y manejo del Área Natural protegida participen en forma corresponsable..." El segundo punto es el

Por ejemplo, la práctica institucional de esta posición se asoció más claramente con la aplicación del programa de incentivos forestales a las comunidades rurales participantes en el cuidado de la reforestación, que consideraba un pago por cada planta viva reforestada (recuperando la experiencia de políticas similares de otros países, como por ejemplo, Costa Rica); también en aspectos tales como el otorgamiento de recursos para la promoción de proyectos comunitarios de desarrollo sustentable, que en ciertos casos estaban vinculados a recursos y proyectos de los Proder y a la elaboración de diagnósticos comunitarios, que coadyuvaron al establecimiento de una plataforma para una planeación participativa con las comunidades rurales.

En segundo lugar, la posición *productivista* planteaba formalmente la necesidad de lograr una “rentabilidad social, ecológica y económica”, lo cual implicaba no un modelo económico de transferencias económicas de tipo ambiental sino impulsar un esquema de modernización de la actividad rural, que no degradara el medio ambiente, a través de la vía agroempresarial definida para una amplia variedad de actividades.¹² En los hechos, los funcionarios que apoyaban esta concepción y que pertenecían a la Dirección General de Desarrollo Rural durante 1998-99, llevaron a cabo la administración de los programas de Alianza para el Campo en el D. F., los cuales evidenciaron retraso y deficiencias en su operación durante la gestión 1998-2000.

relativo al apartado undécimo, p. 10, que dice: “Con el fin de fomentar el desarrollo cultural y sustentable de la zona rural y favorecer la gestión ambiental de los proyectos sociales alternativos, se deberán diseñar y aplicar los instrumentos económicos, fiscales, financieros, de mercado y técnicos para retribuir a los pueblos, ejidos y comunidades del Suelo de Conservación por los bienes y servicios ambientales que sus terrenos ofrecen a la población”.

¹² Un documento que sintetiza esta posición fue el “Plan de Desarrollo Rural del Gobierno del Distrito Federal”, versión preliminar 2 de marzo de 1998, que planteaba “...el propósito rector de la política de desarrollo rural del nuevo gobierno del Distrito Federal lo constituye el binomio preservación ecológica y rentabilidad de las actividades agropecuarias, ya que el hecho de que los productores rurales mejoren sustantivamente sus niveles de ingreso constituye la principal garantía de mantenimiento de la actual franja de contención ecológica. Avanzar en esta dirección demanda enfrentar el enorme reto de posibilitar que los productores rurales modifiquen su forma de participación en la cadena productiva de la cual forman parte, por medio de un proceso de organización económica, que no sólo permita mejorar los niveles de eficiencia productiva en la fase de producción primaria, sino fundamentalmente posicionarse exitosamente en los eslabones de comercialización y transformación agroindustrial” (p. 4).

ALGUNOS SEÑALAMIENTOS CRÍTICOS

En el fondo, ambas posiciones compartieron una imagen sesgada del desarrollo rural, donde la autosustentabilidad del campo residía en el pago de los servicios ambientales, por un lado, o de los ingresos extras obtenidos por el incremento de la rentabilidad agropecuaria vía agronegocios, por el otro; implícitamente, las dos concepciones daban por sentado que, con ello, los productores rurales podrían obtener la suficiencia de recursos e ingreso para su mejoría social y su apropiado involucramiento en un desarrollo sustentable. En realidad, una y otra posición pugnaban por la readecuación de la relación de subordinación del campo con la ciudad, centrando su preocupación en renovar su funcionalidad, ofreciendo el reconocimiento del servicio ambiental que presta o bien que el conjunto de actividades agroempresariales posibilitaría mayor competitividad de los bienes agropecuarios, sin recurrir a la depredación del entorno natural.

Otro aspecto común, fue que las dos posturas ignoraron la necesidad de solucionar el problema agrario, dado que la instalación del sistema de pago por los servicios ambientales o el impulso a los agronegocios, en los hechos se había procurado efectuar con algunos representantes agrarios, pero junto a otros interlocutores y actores sociales que presentaban mayor capacidad operativa y flexibilidad (grupos de productores integrados en organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, sociedades de solidaridad social, sociedades de producción rural, etcétera) que la tradicional estructura de los ejidatarios y comuneros. La dificultad política que representó la presencia de formas de poder caciquil, vinculada a la práctica política corporativista en los ejidos y comunidades agrarias, fue un obstáculo para lograr mayor atención hacia los núcleos agrarios como tales, y provocó, igualmente, que los propios núcleos agrarios no destacaran por una participación más organizada ni se movilaran como en otras situaciones en las que la prevalencia de su organización ejidal y comunal les permitió, coyunturalmente, una expresión de mayor unidad en sus acciones (a principios de los noventa en Xochimilco, entre otros).

Inclusive, para algunos funcionarios y partidarios de ambas perspectivas, la búsqueda de certificación de los derechos parcelarios para los comuneros y ejidatarios del D. F. era la vía rápida para expandir legalmente el mercado de las tierras del sector social, lo cual, según su visión, comprometería el futuro del suelo de conservación, por lo

que no era prudente avanzar en ello. En consonancia con la preocupación de dichos actores institucionales, la Comisión de Asuntos Agrarios del D. F., instancia creada en 1998 y que dependía del GDF, no tuvo mayor relevancia en su labor.¹³

Otro aspecto común de las citadas corrientes de opinión es que, por distintas razones, ninguna de las dos respaldó la iniciativa surgida en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹⁴ de una ley de desarrollo rural para el Distrito Federal, aun cuando durante el mismo lapso, el PRD sí lo impulsó en las cámaras de diputados y senadores y logró que fuera aprobada en el ámbito federal a fines del 2000.

RESULTADOS AMBIVALENTES DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO DEL D. F. 1998-2000

Las diferencias entre las dos posiciones conllevaron un desgaste innecesario, la falta de aprovechamiento, el retraso y los pobres resultados de la aplicación de programas como el de Alianza para el Campo, el Procampo, las deficiencias en la operación de los técnicos SINDER, el manejo burocrático tradicional del programa de empleo rural y de la gestión de los créditos provenientes de los fondos de mandato y solidaridad, presentaron en conjunto una imagen gris o decepcionante de la gestión y evidenciaron las pugnas interburocráticas en relación con la gestión de recursos, además de la presencia de la práctica de líderes sociales que siguieron intentando conservar sus cuotas clientelares. Otro elemento que se añade a lo anterior es haber mantenido, durante todo este periodo, la duplicación de actividades y de instancias administrativas y de extensionismo, lo cual alcanzaba situaciones de franca competencia o de obstaculización entre sí, frente a los productores rurales.¹⁵

¹³ Anteriormente, existía la denominada Junta de Coordinación Agraria, en donde participaban las autoridades del Departamento del Distrito Federal y las de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero ésta fue desaparecida por el decreto publicado en la Gaceta Oficial del GDF, del 15 de septiembre de 1998.

¹⁴ Existió una Comisión de Desarrollo Rural dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual conformó una comisión que abordara la discusión a través de foros y seminarios para, finalmente, presentar un anteproyecto de ley. Dicho anteproyecto no obtuvo el aval ni de las autoridades en turno ni lo presentó la propia Comisión de Desarrollo Rural, para ser sometido a su discusión legislativa.

¹⁵ A la fecha, existe una estructura regional de tres Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), con los que opera el Distrito de Desarrollo Rural y, por otra parte, funcionan tres centros regionales integrales de servicios, con los que la Dirección de Desarrollo Rural-

Asimismo, habría que considerar el efecto nocivo de no haber agilizado eficazmente el reconocimiento jurídico de las tierras de las comunidades agrarias (situación que ha imperado por décadas) y que son estratégicas en el área del suelo de conservación. Dichos terrenos han seguido siendo objeto del mercado de tierras extraformal del sector social rural, preservando su papel de reserva territorial del crecimiento urbano.

Sin embargo, no se pueden desdeñar los avances obtenidos. Como saldo positivo se hallan los siguientes resultados de la administración del GDF que finalizó su gestión en diciembre de 2000: a) la aplicación de un programa de reforestación masiva en el suelo de conservación, que incluía un estímulo económico por el cuidado comunitario de los árboles plantados, b) la puesta en vigor de la Ley de Planeación Ambiental para el D. F. (marzo de 2000), c) el avance y esfuerzo significado en la publicación del Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico del D. F. (1 de agosto de 2000), d) la elaboración de los diagnósticos comunitarios y regionales para la planeación del desarrollo sustentable con la participación de las comunidades campesinas, e) el proceso inicial de instalación del Consejo Agropecuario del Distrito Federal, instancia formal que presupone un carácter representativo y plural de los diversos actores sociales e institucionales que intervienen en el agro del D. F. g) la mayor difusión pública sobre la necesidad de conservación del medio ambiente, de protección y restauración ecológica y de lograr un adecuado manejo de las áreas del suelo de conservación.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO DISCURSO DE RELACIÓN CAMPO-CIUDAD

En la actualidad se presenta una oportunidad de modificar la situación de la relación campo-ciudad.¹⁶ Las consecuencias del crecimiento anárquico de la ciudad, la arbitraria adopción de políticas urbanas conju-

Corena hace extensionismo. A ello se agregaban los técnicos del Programa SINDER, que operan con recursos del programa de Capacitación y Extensión de la Alianza para el Campo.

¹⁶ Este apartado se basa en gran medida en el trabajo de rescate y discusión sobre diversas experiencias y ejes de política públicas que deben ser contenidas en una estrategia territorial del suelo de conservación. Para entender con mayor amplitud el tema de las propuestas específicas de política véase FEECM (2000b). La jerarquización y matización son responsabilidad del autor.

gadas en la liberalización económica que ha venido impulsándose, aunadas al proceso de descentralización administrativa y de reforma del Estado, han configurado paradójicamente nuevas circunstancias favorables y de expectación para alterar esa relación.

La subordinación campo-ciudad se ha basado tradicionalmente en que el medio rural ha satisfecho los requerimientos territoriales, económicos, sociales, políticos y, ahora, ambientales, para el desarrollo histórico de la Ciudad de México. La construcción de una propuesta alternativa pasa por redefinir esa relación viciada y eliminar el vasallaje rural mediante el cumplimiento de una nueva función de la ciudad para el campo, concierne a cubrir las necesidades para el desarrollo sostenible del medio rural en el Distrito Federal. ¿Cuáles son las premisas de una nueva relación campo-ciudad?

Primero, que la conservación ambiental y la promoción del desarrollo sustentable, como demanda social vigente, es compatible con el establecimiento de un mayor equilibrio y reciprocidad en la relación campo-ciudad; segundo, que se pueda armonizar con las tendencias económicas y sociales imperantes en la ciudad y no las contravenga; tercero, que atienda tanto las necesidades de la ciudad como del medio rural dentro del territorio del Distrito Federal, incentivando las tendencias de ruralización urbana de un modo ordenado; cuarto, que resuelva la cuestión agraria sobre la base del reconocimiento jurídico de las tierras de las comunidades y de la aplicación especial de un proceso de certificación de derecho parcelario adecuado a las circunstancias, que evite el conflicto de linderos entre los productores rurales y elimine las causas del mercado ilegal de terrenos del sector social y, quinto, que se lleve a cabo una reforma institucional que, entre otras cosas, restrinja económicamente la urbanización del medio rural. ¿En qué consiste cada una de estas premisas?

1. COMPATIBILIDAD DE LA NUEVA RELACIÓN CAMPO-CIUDAD CON LA PREOCUPACIÓN AMBIENTAL

Una relación recíproca y equitativa puede darse con base en la ampliación del sistema de flujos de intercambio en ambas direcciones, como por ejemplo a partir del reciclaje del agua, de los desperdicios orgánicos, del conjunto de la biomasa del hábitat rural, temas que, en conjunto, sean abordados de manera sistémica en beneficio tanto de los

ciudadanos urbanos como de los rurales del Distrito Federal y su zona metropolitana. El desarrollo y conservación del hábitat rural como parte de la protección del medio ambiente incluye la actividad de sus pobladores como consustancial al desarrollo sostenible de los territorios que conforma la zona metropolitana (Alberti, 2000).

Los elementos a considerar para que la relación campo-ciudad en el Distrito Federal sea más equilibrada y equitativa son los siguientes:

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

Asimismo, debe contemplarse un reordenamiento de los espacios económicos en el interior del área metropolitana que permita un mejor aprovechamiento especializado de la infraestructura productiva, de servicios y de la disponibilidad de la existencia o formación del capital social en los diversos territorios del Distrito Federal y su zona metropolitana.

- 1.2. Definir escrupulosamente las áreas rurales y urbanas del suelo de conservación que requieren de inscribirse en un proceso de restauración ecológica (como por ejemplo las partes altas de la Cuenca y de las Barrancas, donde es viable implementar el aprovechamiento del agua de precipitación pluvial para la recarga del acuífero, utilizando estudios, tecnologías y proyectos con los que ya se cuenta —pozos de infiltración, uso de la infraestructura existente del proyecto del acuífero, etcétera—). Establecer nuevas áreas habitacionales con infraestructura moderna fuera del suelo de conservación, que comprendan opciones de inserción en proyectos territoriales económicos adicionales para los casos de la población desplazada por hallarse en zonas de riesgo (barrancas) o de restauración ecológica.¹⁷

¹⁷ Para la lectura sobre la problemática y los proyectos de recarga del acuífero véase Roche (2000). Otro material muy importante es el *Estudio para la recarga del acuífero en el suelo de conservación del Distrito Federal* (OPMAC, 2000).

La solución a la vivienda debe comprender formas de planeación integral alternativa inéditas y factibles, que sean de carácter social inclusivo, que consideren un original proyecto de vida, de empleo, de salud y educación para el siglo XXI, y no signifiquen el hacinamiento en proyectos de vivienda barata, sin servicios, sin fuentes de trabajo aledañas y que terminen en el abandono.

- 1.3. La instalación de un sistema metropolitano de reciclamiento integral de aguas que comprenda la potabilización del líquido para el consumo directo de la población y su utilización en otras zonas de riego para la producción de alimentos y de bienes agropecuarios. Ello incluye la eliminación gradual de la obsolescencia tecnológica de las actuales plantas de reciclamiento y la definición de una normatividad que regule el concurso de empresas públicas, sociales y privadas en esta materia, conforme al desarrollo de diversos mercados de agua (de uso habitacional, de uso agropecuario, industrial, de áreas verdes urbanas, etcétera).¹⁸
- 1.4. La preservación, mantenimiento y mejoramiento de las áreas naturales protegidas con base en recursos federales y locales, bajo administración coordinada en el ámbito de la zona metropolitana. El daño ambiental provocado por la infición, las lluvias ácidas, la invasión de suelo rural para fines urbanos, la deforestación, el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre son delitos patrimoniales contra la sociedad, la federación y la entidad, dada la inversión pública e histórica realizada en dichas áreas naturales protegidas.

¹⁸ De acuerdo con el FEECM, "...las aguas del drenaje generan a su vez problemas sanitarios y ambientales que deben ser atendidos. Las plantas de tratamiento (148 en total para la Zona Metropolitana del Valle de México) contemplan una capacidad instalada de 9.5 m³/seg, pero con un gasto operativo actual de 6.5 m³/seg, lo cual resulta insuficiente dado que sólo 15% de las aguas residuales (excluyen agua de lluvia) recibe alguna clase de tratamiento, mientras que el resto se descarga hacia las entidades federativas de México e Hidalgo, ocasionando contaminación en algunas zonas agrícolas de riego, y luego con dirección al Golfo de México" (véase FEECM, 2000b: 71). Por lo demás, otra razón para dar celeridad a un nuevo sistema de aguas recicladas está en los altos costos relativos en los que incurre la operación actual de las plantas recicladoras, por los conceptos de obsolescencia tecnológica, de ubicación y de antigüedad; ello se ilustra en la contaminación de las aguas de la zona chinampera de Xochimilco y de los humedales de Tláhuac, debido a que se les suministra agua reciclada con tratamiento secundario de baja calidad, con el consiguiente perjuicio de impedir o limitar el cultivo de hortalizas que eran comunes y tradicionales en dichos lugares.

- 1.5. La promoción de una nueva cultura de aprovechamiento de la biomasa que se traduzca en inversión económica y desarrollo de tecnologías de actividades sustentables como, por ejemplo, plantaciones y aprovechamiento forestal de especies nativas; desarrollo tecnológico de la generación de energía de la biomasa; aplicación de biotécnicas en materia de subproductos y derivados del aprovechamiento forestal, de la herbolaria y de las unidades de manejo integrado de flora y fauna silvestres; impulso de sistemas agropecuario-forestales y de generación de procesos tecnológicos de mejoramiento forestal, que se vinculen más a las lógicas económico-institucionales de los productores de las comunidades rurales de la zona metropolitana.
- 1.6. La formación y fortalecimiento de una cultura de equidad económica y social con base en el pleno reconocimiento de los derechos de los sujetos sociales rurales (ejidatarios, comuneros, etcétera), procurando una mayor igualdad en la relación campo-ciudad, que permita en el largo plazo disfrutar las ventajas y oportunidades de las sinergias establecidas por la combinación de un aprovechamiento sustentable de los recursos ambientales y sociales con el desarrollo tecnológico y económico bajo el régimen democrático de la sociedad.

2. ACOPLAMIENTO CON LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA CIUDAD

- 2.1. Creación y fortalecimiento en la zona metropolitana de corredores industriales de industria ligera, zonas de maquila y de productos biotecnológicos (enzimáticos, de cultivo de tejidos, de ingeniería genética y de fermentación) y empresas de aplicación de alta tecnología (como por ejemplo, en microrrobótica, microcomputación, nuevos materiales con base en reciclamientos de plásticos y celulósicos).

Esto es fundamental, como parte de una estrategia integral que ataque los problemas de empleo y pobreza y para el desarrollo económico de las áreas suburbanas y rurales de la Zona Metropolitana del Valle de México. Por otra parte, aun cuando las industrias intensivas de capital y tecnología generan poco empleo, son importantes, dada la existencia en

la Ciudad de México de una mano de obra calificada en los niveles técnico, profesional y de posgrado en dichas áreas, que hoy en día se enfrenta al subempleo y a las distorsiones en los mercados laborales.

- 2.2. Promoción y respaldo a los proyectos social-productivos en los diversos territorios del Distrito Federal, mediante el impulso a distribuidoras comerciales para productos rurales con marca social o sello ambiental, tanto para pequeños empresarios como para organismos campesinos, sociales, etcétera. Conceder financiamiento a la microindustria y las empresas sociales de distintos giros: ecoturismo, turismo rural, de servicios, entre otros.
- 2.3. Construcción de una política pública social particular para el medio rural, que abarque campos como el de abasto social en las zonas periurbanas, programas de atención a la senectud rural (destinar recursos económicos para campesinos retirados); becas y apoyo monetario para educación tecnológica y administrativa especializada y programas de financiamiento destinados a jóvenes productores rurales; agilización del esquema de sucesión de derechos agrarios; fortalecimiento de las políticas de fomento productivo para la mujer del campo. Desarrollo de un programa de remozamiento y modernización de infraestructura de servicios públicos y de vías de comunicación, realizado a través de la concertación y planeación conjunta entre autoridades delegacionales de los gobiernos del D. F. y federal y las comunidades rurales.

3. ATENCIÓN A LAS NECESIDADES ACTUALES DE LA CIUDAD, DEL CAMPO Y SU CORRESPONDENCIA

- 3.1. Reconocimiento legal de la agricultura urbana. Reordenamiento, promoción y regulación de las actividades agropecuarias realizadas en áreas urbanas, con el fin de eliminar los mercados informales de alimentos y establecer un sistema normalizado de mercados legales de alimentos de consumo humano, pero diferenciados por su calidad y valor agregado.¹⁹

¹⁹ Avances importantes en ejemplos concretos son los establecidos a nivel nacional por la Red Águila de Agricultura Urbana y en la Ciudad de México en el caso de la Asociación de Porcicultores de Azcapotzalco.

- 3.2. La instalación y regulación de un sistema urbano de reciclamiento de desperdicios orgánicos para la fabricación de insumos y bienes de consumo agropecuario bajo control de calidad (escamocha en diversas presentaciones; alimentos de consumo animal pelletizados enriquecidos proteínicamente; uso de composta y abonos orgánicos para la agricultura;²⁰ fabricación de productos enzimáticos; producción de sustratos orgánicos para uso en viveros e invernaderos, por citar algunos).
- 3.3. Generación de servicios culturales, turísticos y económicos a través de nuevos productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico que ofrezca el medio rural a la ciudad; por ejemplo, los aportes técnicos, de bienes y conocimientos del campo al traspatio urbano familiar; generación de inusuales bienes rurales y de diferentes nichos de mercados que respondan a las tendencias en los cambios del consumo social urbano.
- 3.4. Programas de inversión productiva y comercial rural con base en el consenso de propuestas de proyectos de industrialización y procesamiento agropecuario entre autoridades delegacionales, GDF, gobierno federal y productores rurales organizados. Al legalizar la agricultura urbana se requiere cierta infraestructura para que sus productos sean normalizados y contengan una calidad de “alimentos sanos” como por ejemplo: una planta pasteurizadora para el ganado lechero, y el establecimiento de un sistema de rastro tif o una certificación sanitaria para el sacrificio de aves, cerdos y reses, en términos del D. F. y de la zona metropolitana, que coadyuve a procesar los productos de traspatio urbano, a normar su calidad y a garantizar una distribución comercial eficiente y de óptimo manejo de la calidad sanitaria.

4. SOLUCIÓN A LA CUESTIÓN AGRARIA DEL D. F.

En la actualidad, al igual que se subvaloran los costos sociales del precio del agua y del oxígeno producido por el bosque, tampoco se logra valorar en su justa dimensión el precio que paga la sociedad por

²⁰ Bajo este rubro es clave el proyecto sustentado por los trabajos relativos a la instalación de la planta piloto coordinada bajo la dirección del doctor Daniel Grande (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Gobierno del Distrito Federal).

la ocupación urbana privada de la tierra rural del Distrito Federal. Es importante implementar un proceso particular de certificación de los derechos parcelarios y de propiedad de las áreas rurales y que se establezca un sistema de pesos y contrapesos jurídicos-económicos-administrativos que logre una mayor propensión a la conservación de la tenencia de la tierra por parte de los habitantes rurales, con el objetivo de impulsar un proceso de desarrollo rural sostenible en el largo plazo.

5. RESTRICCIÓN ECONÓMICA A LA URBANIZACIÓN DEL MEDIO RURAL

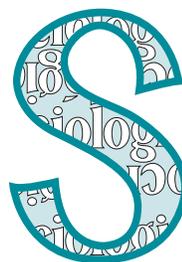
Debe establecerse un sistema legal y fiscal abierto de mercados de tierras, diferenciado según el uso de suelo, que eleve los costos de transacción a grado tal que económica y jurídicamente no sea viable ni factible proseguir la urbanización de las áreas rurales.

- 5.1. Transformación de las instituciones rurales del D. F. Esto requiere de la simplificación del complejo aparato administrativo prevaleciente tanto de organismos federales, del GDF y delegacionales; con ello, se debería terminar con la duplicidad de funciones de los Centros Rurales Integrados (CRIS), unidades descentralizadas de la ahora Corena, y finalizar el proceso de descentralización del Distrito de Desarrollo Rural (DDR). Asimismo considerar la modificación de la Corena-Desarrollo Rural y las instancias administrativas de los asuntos agrarios, ambientales, sociales y relativos al medio rural, con base en la ley ambiental y el Programa de Ordenamiento Ecológico del D. F. Reconocer las instancias representativas y legales de los diversos actores rurales y lograr la interacción de las autoridades en los ámbitos general y específico para realizar las actividades y planeación del desarrollo territorial.
- 5.2. Estudio, discusión y aprobación legislativa sobre reformas jurídico-administrativas en los siguientes aspectos: a) nueva reforma catastral en las delegaciones con suelo de conservación; b) modificación a la ley de ingresos fiscales para establecer derechos diferenciados por concepto de residencia en suelo de conservación; c) modificación a la normatividad

jurídica y penal vigente respecto a los delitos y daños ambientales; d) instauración de un sistema de monitoreo para el suelo de conservación, coordinado como zona metropolitana; programa de estímulos fiscales para la promoción de fuentes de empleo y constitución de empresas privadas y sociales en el medio rural y en las áreas suburbanas de la zona metropolitana previamente identificadas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En suma, de todo lo expuesto hasta aquí, resalta la necesidad de modificar los términos de la relación campo-ciudad. Ya se han desarrollado los elementos y dimensiones ineludibles para replantear la cuestión. La redefinición de la relación campo-ciudad debe tender a modificar las autolimitaciones impuestas por la irracionalidad urbana, así como coadyuvar a renovar el entramado interinstitucional y generar las posibilidades de mejorar la gestión de los recursos, con miras a lograr mecanismos de desarrollo sustentable para la zona metropolitana a largo plazo.



BIBLIOGRAFÍA

- Alberti, Giorgio
 2000 “Desarrollo rural, instituciones y procesos de cambio institucional”, en M. Carmagnani y G. Gordillo, coords., *Desarrollo social y cambios en el mundo rural europeo contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso de las Américas (serie ensayos), México, pp. 120-157.
- Canabal, Beatriz
 1997 *Xochimilco, una identidad recreada*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Cruz, Ma. Soledad
 1994 *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
 1995 “Políticas agrarias en la periferia ejidal de la Ciudad de México”, en *Sociológica*, año 10, núm. 29, pp. 157-178.
- DDF, Gobierno del Estado de México, Semarnap
 1997 *Programa Metropolitano de Recursos Naturales*, México.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México (FEECM)
 2000a *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, Gobierno del Distrito Federal-Oficialía Mayor, México.
 2000b *Estrategia para el Desarrollo Territorial del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, México, noviembre, mimeo.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF)
 2000 *Decreto de Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1o. de agosto.
- Haworth, Daniel S.
 2000 “Desde los baluartes conservadores: la Ciudad de México y la guerra de Reforma (1857-1860)”, en *Relaciones*, núm. 84, pp. 95-131.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
 2000 *Tabulados de la muestra censal del XII, cuestionario ampliado del Censo General de Población y Vivienda 2000*, México.
- Losada, H., et al.
 1996 “The Production of milk from dairy herds in the suburban conditions of Mexico City. I. The case of Iztapalapa”, en *Livestock Research for Rural Development*, vol. 8, núm. 4.
- OPMAC
 2000 *Estudio para la recarga del acuífero en el suelo de conservación del Distrito Federal*, Secretaría del Medio Ambiente-Gobierno del Distrito Federal/Banco Interamericano de Desarrollo, México, marzo.
- Ortiz Escamilla, J.
 2000 “La ciudad amenazada, el control social y la autocracia del poder, la guerra civil de 1810-1821”, en *Relaciones*, núm. 84, pp. 15-58.

- Pani, Erika
2000 "Novia de republicanos, franceses y emperadores: la Ciudad de México durante la Intervención Francesa (1857-1860)", en *Relaciones*, núm. 84, pp. 113-173.
- Roche
2000 *Plan de Manejo Integral de las Microcuencas del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, Secretaría del Medio Ambiente-Gobierno del Distrito Federal/ACDI, México, mayo, mimeo.
- Rodríguez Kuri, A. y María Eugenia Terrones
2000 "Militarización, guerra y geopolítica: el caso de la Ciudad de México en la Revolución", en *Relaciones*, núm. 84, pp. 175-224.
- SAGAR-D.F.
2000 *Informe de resultados sobre el desarrollo agropecuario en el Distrito Federal 1990-1999*, México.
- Sánchez de Tagle, E.
2000 "1847, un protectorado americano para la Ciudad de México", en *Relaciones*, núm. 84, pp. 59-94.
- Schteingart, Martha
1989 "Los productores del espacio habitable", en *Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Schteingart Martha y C. Salazar
1998 *Plan de Desarrollo Rural del Gobierno del Distrito Federal*, versión preliminar, 2 de marzo.
2000 "Expansión urbana, ambiente y cumplimiento de la ley en la Ciudad de México", en M. Bañuelos, coord., *Sociedad, derecho y medio ambiente*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana/Secretaría de Marina, Recursos Naturales y Pesca/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Thierry, Linck
2000 "Los patrimonios rurales de la Ciudad de México", en *L'Ordinaire Latinoamericain*, núm. 180, Ville de México, IPEALT, Université de Toulouse-Le Mirail.
- Torres Lima, Pablo
1999 *Desarrollo agrícola regional e indicadores de sustentabilidad en la Ciudad de México*, Memoria, Fundación CONSERVA-GDF, México.
- Unikel, Luis
1978 *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México.
- Vargas Montes, Franco y Silvia Pabello Martínez
1999 "Análisis de la propiedad social del Distrito Federal en el umbral del siglo XXI", en *Estudios Agrarios*, año 5, vol. 12, pp. 9-53.