

# CONSERVACIÓN EN UNA ZONA CON ALTA PRESIÓN URBANIZADORA: EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

*Enrique Pérez Campuzano<sup>1</sup>  
Flora Alicia Cruz García<sup>2</sup>*

## 1.- Introducción

El crecimiento de las ciudades es el resultado de muchas fuerzas a diversas escalas actuando de manera conjunta. Aunque las economías de escala y de aglomeración son únicamente “vistas” en un determinado espacio, son la cristalización de la forma en cómo se producen y reproducen las fuerzas de producción en un momento determinado. Por otro lado, el crecimiento de la población humana viene acompañado de modificación en los hábitos de consumo de ésta. Así pues un fenómeno que parece local, sin lugar a dudas, es global.

Dentro de este marco, los efectos de la transformación productiva de los últimos cuarenta años aunados al crecimiento espacial y poblacional de las ciudades ha mostrado la otra cara de la urbanización: la de los grandes efectos negativos. De esta manera se habla del consumo de energía, la contaminación atmosférica, de la generación de residuos sólidos urbanos, residuos sólidos peligrosos, el consumo y desecho de agua, entre otros temas como los prioritarios de resolver. A diferencia de los textos de finales del siglo XIX que ponían la atención en el proceso de industrialización, los actuales han de reconocer la transformación de la base económica (terciarización, servialización, etc.) junto con la dinámica ambiental de las ciudades. Por ello, más que hablar de los efectos de las industrias debemos reconocer que aspectos como el consumo (material e inmaterial), el movimiento y traslado de personas y mercancías y el crecimiento espacial de las ciudades son los que dejan en gran medida su “huella” en el ambiente. También es necesario reconocer que esa huella urbana es cada vez más global. En este caso, tanto la energía como los efectos de su consumo (por ejemplo, el calentamiento global) no únicamente se reflejan en los alrededores de las ciudades.

Uno de los elementos que han cambiado la manera en cómo vemos a las ciudades es su crecimiento espacial. Desde hace unos cuarenta años se reconoce que las ciudades de todo el mundo (algunas antes, otras después) pasan por procesos de expansión de diversa índole. Los más conocidos son el famoso *sprawl* norteamericano que ha llevado a pensar en un nuevo

---

1 Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del IPN. Calle 30 de junio de 1520 s/n, Col. Barrio la Laguna-Ticomán. Del. Gustavo A. Madero. CP. 07340. Tel. 57 29 60 00 ext. 52707.

2 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM. Circuito Mario de la Cueva S/N, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, México D.F., C.P. 04510. Frente a T.V.UNAM.; Tel. 56 22 94 7 0 ext. 1101.

modelo de ciudad (Los Angeles). En este modelo se crean subcentros de población y de empleo unidos por vías de transporte y comunicación. En términos generales este patrón viene acompañado de una modificación de la base económica de las ciudades, pues ésta pasa de ser industrial “tradicional” (industrias pesadas) a economías de conocimiento (*software* y/o de innovación).

En el caso de los países no desarrollados, el crecimiento de las ciudades está acompañado de procesos de desdoblamiento de la población. Aunque algunas de las ciudades asiáticas se pueden encontrar subcentros, en América Latina el crecimiento espacial es continuo. Dentro de este desdoblamiento, dos elementos son especialmente relevantes: el transporte y el cambio de uso del suelo. En cuanto al primer aspecto, la gran diferencia con las “contrapartes” del primer mundo es que no existen esos sistemas de movilidad y transporte. Por ello, lo que se ha provocado es que los tiempos de recorrido se hayan extendido (Connolly, 2009). Por el otro lado, y sobre lo que gira esta ponencia, el cambio del uso del suelo afecta los servicios ambientales necesarios para la propia calidad ambiental de las ciudades.

En la Ciudad de México durante los últimos cuarenta años se ha presentado un crecimiento continuo del área urbana (Connolly, 2009). El despoblamiento del centro histórico junto con la oferta de vivienda barata en la periferia ha incentivado el crecimiento de la periferia. En este sentido, el objetivo de las dos últimas administraciones del Distrito Federal ha sido detener este incremento de población y área urbana. El instrumento clásico, para los urbanistas, ha sido el Programa General de Desarrollo Urbano, sin embargo, no se ha explorado la otra vertiente: los programas no urbanos. Es por ello que este trabajo, al igual que la investigación de la cual parte, intenta conocer cómo es que programas pensados para resolver problemas ambientales y económicos pueden o no detener el crecimiento del área urbana construida.

En este trabajo se presentan los primeros resultados del análisis de diversos programas implementados a nivel federal y local y los cuales tienen como objetivo conservar el área o incentivar actividades agrícolas. Se tomaron 9 programas que se pensaron representativos de la amplitud de ellos.

En la segunda parte del texto se presenta un marco general de los efectos ambientales de la expansión urbana. Posteriormente, se hace un recuento, muy general, de la forma en cómo el Gobierno del Distrito Federal ha intentado detener el crecimiento del área construida. En el cuarto apartado se hace la revisión de los programas de apoyo a la conservación o las actividades agrícolas en Suelo de Conservación. El trabajo termina con algunas consideraciones finales.

## 2.- Expansión Urbana e Impactos Ambientales

En las sociedades modernas, la urbanización es una constante. Sin embargo, habrá que hacer dos grandes distinciones. La primera se refiere a los aspectos históricos de la expansión urbana y la segunda a las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados. Si bien es cierto que gran parte del desarrollo urbano desde el siglo XIX estuvo ligado a la industrialización, desde la segunda mitad del siglo XX el crecimiento de la economía de servicios ha confrontado esta explicación. La experiencia de la mayor parte de las sociedades de finales del siglo XX pone de manifiesto un crecimiento de las actividades terciarias (Pérez, 2002), lo cual se ha traducido en una transformación importante de la base económica de las ciudades (Sassen, 1991). La relación entre urbanización e industrialización ya no necesariamente es válida en gran parte del orbe. Sin embargo, la mayor parte de las ciudades del mundo pasan por un proceso de expansión (sprawl). Ésta ha sido destacada como la gran tendencia de las ciudades hacia finales del siglo XX. Así pues, por ejemplo, se habla de archipiélagos urbanos (Veltz, 1999) o del tránsito de la ciudad compacta a la ciudad sin límites precisos (Lee, 2007). Sin embargo, queda la pregunta: ¿sobre qué base económica se da la expansión urbana de las ciudades? En este caso las respuestas no han sido del todo claras. Ya sea porque existe una tendencia hacia únicamente analizar las tendencias económicas o las espaciales por separado (Van Kempen y Marcuse, 1997). Los efectos de la globalización suelen pasar por el incremento del mercado de vivienda debido a la burbuja especulativa desde mediados de la década de los ochenta y hasta 2008 y la reestructuración del mercado de trabajo que ha dejado a miles sin la posibilidad de un acceso a la vivienda. En cuanto a la actividad económica se ha insistido en la desconcentración de las empresas y la construcción de infraestructura como un preámbulo de la construcción de un nuevo tipo de ciudad (Parr, 2004). En resumen, en las últimas décadas hemos sido testigos de, por un lado, la rápida expansión del área urbana construida y, por el otro, de una modificación de la economía de las ciudades; el cómo se interrelacionan ambas todavía no queda del todo claro.

El crecimiento urbano en las ciudades de países desarrollados y no desarrolladas tiene rasgos en común, pero también divergentes. Las ciudades del “tercer mundo” no se han escapado a la tendencia de la expansión, sin embargo, las bases sobre las cuales se desarrolla son completamente diferentes. Una rápida mirada a la literatura sobre el tema plantea los siguientes aspectos:

1. El papel de la economía en la construcción de ciudades “informalizadas”. Cuando el mercado de trabajo no funciona correctamente y se atrae a mucha población, ésta suele asentarse en periferias pauperizadas y sin acceso completo a los servicios urbanos

- básicos (agua, drenaje, pavimentación).
2. Un Estado débil. La construcción de los estados y gobiernos en los países no desarrollados ha estado marcada por aspectos “azarosos” y lo cual ha implicado en muchas de las ocasiones que no exista, por un lado, una legitimidad y, por el otro, la poca madurez de algunos procedimientos para regular tanto al mercado formal como informal del suelo y de la vivienda.
  3. El crecimiento de las ciudades es el resultado de una migración masiva de población del campo a la ciudad; pero dadas las condiciones de poco desarrollo económico y de debilidad del estado, una parte importante de ella se asienta en periferias poco o nada propicias para el desarrollo urbano.
  4. Recientemente se han experimentado tendencias de desconcentración de población desde las ciudades de mayor tamaño hacia las de tamaño intermedio. Sin embargo, esta tendencia no ha sido completamente estudiada.

Las diferencias antes marcadas, plantean la necesidad de establecer hasta qué punto la expansión urbana en ciudades del “tercer mundo” presenta patrones similares a las de las del mundo desarrollado. Sin embargo, el análisis de las similitudes y diferencias no termina ahí sino que se va más allá para instalarse en la forma en cómo se presentan los efectos del crecimiento urbano en el medio.

El crecimiento del área urbana sobre espacios de valor ambiental es un tema recurrente en la literatura, aunque recientemente ha tomado mayor ímpetu debido tanto a la preocupación de una expansión urbana sin límites. En términos específicos la expansión urbana implica entre algunas otras cuestiones: a) el incremento del número de desplazamientos y con la consecuente contaminación atmosférica que ello conlleva; b) la conversión de suelo dedicado a actividades agrícolas; c) la degradación de suelo que provee servicios ambientales –agua, captura de carbono, diversidad biológica, entre otros- a la ciudad; d) el incremento del sellamiento de suelo debido a la construcción de viviendas, infraestructura y vías de comunicación.

En este sentido, se ha alegado que en países desarrollados existen los mecanismos de control del crecimiento urbano sobre áreas ambientalmente importantes para la ciudad. El primero de ellos es el mercado. En sociedades con una fuerte tendencia hacia el liberalismo económico, como los Estados Unidos de Norteamérica, el mercado del suelo en las periferias urbanas ha sido la forma recurrente para asignar de manera óptima este recurso. En este sentido, la propiedad privada es el punto central sobre el cual se basa cualquier política en materia de contención de la “mancha urbana”. Por ejemplo, instrumentos como los Derechos de Desarrollo

Transferibles (Transferable Development Rights, TDR) tienen en la base la correcta asignación de derechos y de propiedad. Los TDR's incentivan el que se puedan transar derechos de construcción de áreas no densamente pobladas hacia aquéllas que sí lo están (Schwartz y Hansen, 1977). Siguiendo este esquema, las recomendaciones de organismos multilaterales plantean la necesidad en primer lugar de determinar los derechos de propiedad y, posteriormente, poder crear un mercado de suelo en periferias urbanas (Rajack, 2009; Payne, 2001). En Europa, con una fuerte tendencia desconcentradora de la población hacia áreas no cercanas a la ciudad (Champion, 2001), la política se ha basado en la construcción de la participación multinivel de las agencias gubernamentales y una fuerte incidencia en el mercado, principalmente en la parte que hace a la demanda. Sin embargo, la crítica central a este proyecto es que si bien es cierto que las agencias europeas han puesto mucha atención, son las ciudades las que cargan tanto con los costos de planificar como llegar a consensos con los actores.

En países desarrollados el proceso es mucho más azaroso. En primer lugar, como ya se planteaba arriba, las ciudades han crecido de manera descontrolada principalmente desde mediados del siglo anterior. Este proceso vino acompañado por un incremento del área dedicada a usos urbanos, principalmente en las periferias inmediatas y mediatas. El gobierno al no poder hacer frente al crecimiento de la demanda de infraestructura y de servicios urbanos, propició la desigualdad entre zonas. Se ha planteado que el crecimiento de los asentamientos irregulares son los principales degradadores del suelo debido al cambio del uso que se da en el mismo. En América Latina, las políticas han seguido por lo menos las siguientes vertientes en términos de expansión e impactos ambientales:

1. La regularización del asentamiento. Esta ha sido la política mayormente seguida en América Latina debido a que en muchas de las ocasiones los gobiernos locales tienen una base política en esos asentamientos.
2. La segunda han sido los desalojos. Aunque practicados, éstos son menos frecuentes.
3. Creación de bancos de tierra para la población de menores recursos. Este tipo de políticas generalmente se basa en el uso del poder gubernamental sobre el suelo o su capacidad para expropiarla.
4. En años recientes se ha propuesto la conformación de *partnerships* entre poseedores de la tierra y desarrolladores de vivienda.

### **3.- Distrito Federal: Intentos de Controlar el Crecimiento Urbano**

En una ciudad con más de 19 millones de habitantes, 75 municipios y tres gobiernos involucrados, la planeación del crecimiento urbano es muy complicada. Aunque la Ley General de Asentamientos Humanos faculta a los gobiernos de distinto orden (estados y municipios) para establecer estrategias para desarrollar conjuntamente planes y programas de desarrollo urbano, estos pocas veces han sido fructíferos. Los gobiernos estatales (DF, Hidalgo y Estado de México), reconocen la complejidad de la situación, han hecho pocos esfuerzos para que esto se revierta. Por ejemplo, tanto el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (2008) y el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003) reconocen la necesidad de una planeación conjunta, pero no existen los mecanismos que vinculen las acciones. A nivel de gobiernos municipales y delegacionales, la disparidad en atribuciones incentiva que exista una mayor participación de los primeros en el desarrollo urbano (art. 115 Constitucional), mientras que las segundas deben acotarse casi completamente a las disposiciones del Gobierno del Distrito Federal.

Este proceso macro tiene sus repercusiones a la hora establecer mecanismos específicos de planeación y gestión del espacio en Suelo de Conservación (SC). En primer lugar porque el problema de la vivienda no es resuelto ni por la oferta privada ni social. El acceso a la misma no es sencillo en un entorno que tiene precios al alza y un deterioro constante del ingreso. Por ello, la compra irregular o la invasión es una de las alternativas que encuentran sectores de ingresos medios y bajos para allegarse un lugar donde vivir. Así pues aunque se insista en la necesidad de planear el crecimiento urbano, pero si no se tienen mecanismos de oferta de vivienda a precios bajos a mediano plazo.

La promulgación del Bando 2 ha sido una de las medidas más controvertidas en la materia. Por un lado, desde la perspectiva oficial, éste permitió el incremento de oferta de vivienda en las delegaciones centrales (Cuauhtemoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza); sin embargo, desde otras perspectivas incentivó el incremento del precio del suelo y la vivienda en ellas y lo cual ha conducido a una expulsión de la población de más bajos recursos. En su influencia, el Bando 2 parece que se sumó a otros instrumentos, en la disminución del ritmo de crecimiento de asentamientos humanos en SC.

En segundo lugar, los cambios en el uso del suelo son el resultado de la búsqueda de ingresos por parte de los poseedores de la tierra. En un marco ideal, éstos deberían capitalizar este suelo con la finalidad de obtener un beneficio; sin embargo, salvo en algunas excepciones, la no posibilidad de explotar algunos de los recursos –por ejemplos, los forestales- implican que exista también un ambiente para que las tierras se trancen en el mercado informal.

Un tercer aspecto importante es la participación activa de agentes políticos en los cambios de usos del suelo. Es más que conocido que tanto los partidos políticos como funcionarios pasan por alto (sino es que los benefician). Esto implica un *handicap* para el cumplimiento de la normatividad.

Por último, la coordinación entre secretarías y agencias de gobierno. Aunque en los últimos años se ha avanzado en la construcción de una “agenda común” que se traslade a acciones concretas, secretarías como la de Desarrollo Urbano y de Medio Ambiente tienen visiones diferentes del SC. El aspecto más importante, desde nuestro punto de vista, es la conceptualización misma de lo que es. Para la primera es una cuestión de inamovilidad o congelamiento, mientras que para la segunda se trata de aprovechamiento. Esta diferencia de fondo implica que los instrumentos más importantes (Programa General de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Territorial) vayan por caminos diferentes. Otro caso, es la creación de una secretaría que atiende los asuntos indígenas y agrícolas del Distrito Federal. Al final, lo anterior crea situaciones de rivalidad entre secretarías y, aún más, en la no integración de estrategias específicas.

En ambos casos, sin embargo, se plantean acciones de contención del crecimiento urbano a través de la zonificación y rezonificación. Aunque la regularización de los asentamientos humanos irregulares no es un esfuerzo con fines de prevención, sí ha sido utilizado con regularidad para legitimar la existencia de éstos.

La agenda ambiental del Distrito Federal plantea las siguientes estrategias para evitar el deterioro del SC:

1. Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares
2. Ordenar el crecimiento natural de los poblados rurales
3. Incrementar la efectividad e integración de las acciones de restauración
4. Proteger y conservar la conservación de los ecosistemas y la continuidad de los bienes y servicios ambientales
5. Pago por Bienes y Servicios Ambientales
6. Fortalecimiento de sistemas productivos tradicionales y agroecológicos
7. Consolidación del sistema de Áreas Naturales Protegidos del Distrito Federal
8. Conservación y manejo integral de la fauna silvestre en los zoológicos

Una de las ramas que sobresale en los programas asociadas a las líneas anteriores, es la necesidad de que los propietarios del suelo obtengan un recurso económico. Así pues, desde la creación de incentivos para la transformación de actividades agrícolas y ganaderas hasta el

pago por bienes y servicios ambientales intentan llegar a un óptimo entre conservación e incentivos económicos para la población asentada en ese espacio. En la siguiente sección se realiza la primera aproximación a los programas implementados en SC y que tienen esta visión.

#### **4.- Entre lo Social, lo Urbano, lo Ambiental: Programas de Conservación<sup>3</sup>**

Alineados a la estrategia de reducción de la pobreza, la mayoría de los programas sean éstos federales o locales plantean como un objetivo explícito contribuir a mejorar la situación de la población en SC. Los medios pueden ser diversos. Entre los principales se encuentran apoyos directos a la producción (Programa de Activos Productivos) o como cierto tipo de subsidios (Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica) o con la creación de fuentes de empleo (Programa de Empleo Temporal).

Se ha planteado la necesidad de que las comunidades, ejidos y/o pequeños propietarios se inserten al mercado por diferentes mecanismos. Los programas, en términos generales, los instrumentos incentivan tanto el obtener un ingreso como cierto tipo de “venta” de productos o servicios. Por ejemplo, el pago por servicios ambientales se concibe como una **retribución** a los poseedores de la tierra por aquellos bienes y servicios que prestan a la ciudad. Por otro lado, en programas de promoción de actividades agrícolas y turismo se tiene bien claro que todo debe ir a un mercado específico, sin embargo, no se ha establecido con la claridad necesaria cómo se creará la cadena productiva. Ya que tanto para las actividades agrícolas como para las de turismo se tiene el tope que han establecido sectores comerciales que rebasan al que las comunidades pudieran adquirir por parte del gobierno. Situación que las coloca en desventaja al momento de echar a andar dichos proyectos.

Cuatro grandes problemas enfrentan los programas de apoyo. El primero es el de los montos. Aunque, como los autores han rescatado vía entrevistas con tomadores de decisiones, se intenta que los incentivos sean cruzados, es decir que varias instituciones otorguen montos para un mismo programa, esto no se ha logrado. Los ejidos o comunidades plantean, en primer lugar, que los apoyos no tienen una misma línea temporal. Por ejemplo, el que una agencia pueda apoyar al inicio de año, no garantiza que las corresponsables lo hagan al mismo tiempo. Otra situación que dificulta la adquisición del recurso nos refiere a las reglas de operación de los distintos programas que se otorgan en el SC, pues la mayoría de éstos, por no decir todos, tienen candados temporales. Lo que significa, que el beneficiario para poder recibir el apoyo no

---

<sup>3</sup> Para esta parte del trabajo se revisaron 9 programas (4 federales y 5 locales) con incidencia en SC. La selección de los programas se basó en las actividades que más realizan los Pueblos Rurales Tradicionales. Además de que es en estos programas donde son más evidentes las contradicciones al momento de su ejecución.

debe de haber contado con él anteriormente (uno o tres años dependiendo el programa), esta situación deja en jaque actividades que de no recibir un nuevo recurso no podrán continuar.

La zonificación en donde se ubica el proyecto tiene un rango importante en la adquisición del recurso, en las reglas de operación se establece que se debe contar con la autorización para poder realizar dicha actividad. La autorización u Opinión Positiva de Uso del Suelo (OPUS), se basa en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), donde se establece con base en el tipo de biodiversidad las actividades que se pueden realizar, según el tipo de suelo que allí se localiza. Un ejemplo sobre esto es que, si el proyecto estuviera dirigido a cultivos básicos y forrajeros y se ubicara en una zonificación Forestal de Conservación Especial (FCE), tendría una opinión negativa, pues esto dañaría el ecosistema forestal y ampliaría la superficie agrícola. Al mismo tiempo en que el equilibrio ecológico de la zona se vería afectado por el cambio de uso de suelo, impidiendo la regeneración natural de las especies arbóreas.

Lo anterior lleva al segundo aspecto central: la coordinación entre agencias. En ocasiones, afortunadamente cada vez menos, los programas se contradicen entre ellos. Un claro ejemplo de lo anterior es la promoción de actividades agrícolas y ganaderas en lugares donde hay una fuerte filtración de agua. En este sentido, las condiciones sobre las cuales se crean los objetivos de los programas deben tener bien claro cuál es el objetivo central. Hacer una revisión impecable del lugar donde se realizarán las actividades, pero también de quién, por qué y cómo se está decidiendo quién puede y no obtener un recurso, quizás no sean los programas los que se contradicen, sino que las personas encargadas de aplicarlos no los aplican como deberían.

El tercer aspecto central es el de la vigilancia. Las agencias otorgadoras de incentivos tienen poca capacidad financiera para soportar la carga que supone un “ejército” de técnicos que sigan las acciones llevadas a cabo por los beneficiarios. En entrevistas con tomadores de decisión, se destaca que, ellos no cuentan con los mecanismos para contar más personal, así como para incrementar los gastos de campo que supone la vigilancia constante. Las consecuencias son visibles, una parte de los recursos no son utilizados de manera adecuada. Habrá que hacer hincapié, en que no sólo se debe pensar en la vigilancia dirigida a los beneficiarios, sino también a las autoridades y sus funcionarios, de otro modo sólo se estaría viendo una parte de la realidad.

El último aspecto es el que se refiere a la temporalidad de los incentivos (como se menciono con anterioridad). La gestión de un espacio tan complejo como el SC no debiera permitir que los programas e incentivos fueran anuales. El hecho de que sea de esta manera implica que no se tiene certidumbre de una continuidad de las acciones. Y si bien se quiere que los actores se

hagan cargo de sus propias actividades y obtengan recursos por ellas, este objetivo no se puede lograr si no se crean las condiciones propias para hacerlo. Un caso específico de ello es la promoción de la agricultura sustentable. Mientras se siga pensando en términos de subsidios y no de incentivos para la creación de mercados, esto únicamente reproducirá el esquema desigual. Por entrevistas con ejidatarios y comuneros, ellos están dispuestos a vender en el mercado sus productos, sin embargo, no saben cómo hacerlo. En este sentido, es más que prioritario que se planteen alternativas al simple otorgamiento de incentivos y crear sujetos actuantes.

## **5.- Consideraciones Finales**

En este trabajo se planteó la necesidad de ir más allá en la noción de gestión ambiental en un área con fuertes presiones urbanizadoras. El SC del Distrito Federal enfrenta graves problemas de conversión de uso del suelo, principalmente por el proceso de urbanización y de cambio de actividades. En este sentido, una de las prioridades de cualquier gobierno es el asegurar que existan las condiciones para la reproducción de la ciudad y la conservación de espacios ambientalmente importantes.

Es precisamente en esta "intersección" en donde se presenta el mayor reto. Por un lado habrá que conciliar los derechos e intereses de la población que vive fuera de ese espacio, por un lado, y la que vive dentro, por el otro. Desde hace tiempo existe la necesidad de que aquellos que vivimos fuera del SC tengamos una responsabilidad para con los que sí lo hacen. En este sentido, el plantear impuestos, aunque bajos, para la conservación debe ser una salida.

Por otro lado, la conversión de suelo debido a la urbanización plantea la necesidad de actuar en el mercado de vivienda. A pesar de que acciones, como el Bando 2, intentaron frenar el crecimiento del área urbana este resultado no ha sido del todo satisfactorio. Los mercados de vivienda, por tanto, son uno de los ejes sobre los cuales debería actuarse.

Es necesario establecer, que los programas de apoyo a las actividades rurales tradicionales, así como aquellos destinados al turismo natural y el pago por los servicios ambientales que otorgan no sólo al DF, sino a toda la ZMCM tienen como principales fortalezas el impulso económico y comercial de actividades como la agrícola, la producción de plantas de ornato o la comercialización de productos como el amaranto y los hongos. Así como el mantenimiento de los parques ecoturísticos. Sin olvidar que permiten que las comunidades conserven sus propiedades y con ello no se pierdan extensiones de tierra donde se desarrollan actividades naturales necesarias para mantener el equilibrio ecológico. Paralelamente a esto son evidentes

las debilidades que han mermado no sólo el ánimo de las comunidades, sino también la preservación del SC. Pues la poca sinergia entre las reglas de operación y la aplicación de las mismas han impactado de una forma socioambiental.

Así mismo, lo han sido el condicionamiento de una extensión de tierra específica para la obtención de recurso, lo que excluye zonas que de igual forma contribuyen al equilibrio ecológico. Situación nada ajena al establecimiento de la temporalidad del recurso, pues como ya se ha mencionado, las actividades que se desarrollan en el SC no se llevan a cabo anualmente, un ejemplo claro, los servicios ambientales. Si bien el apoyo al maíz se basa en un sistema de “temporales”, no lo hacen por ejemplo las actividades que se realizan por medio de invernaderos o aquellas dirigidas al sector pecuario. Otro problema es el que tiene que ver con los trámites para la adquisición de los programas. Como la aprobación de las OPUS, pues han dejado al descubierto, que las personas encargadas de tomar estas decisiones no están capacitadas para hacerlo y que así como pueden aprobar un cultivo básico y forrajero en una zonificación FCE, como pueden negar un proyecto de introducción de especies exóticas forrajeras en una zonificación Agroecológica Especial (AEE). En el primer caso esas actividades están prohibidas como ya habíamos mencionado anteriormente y en el segundo, están permitidas, pues no dañan el suelo y tampoco impactan en ningún tipo de biodiversidad.

Cabe mencionar, que no todos los programas que se han generado por el gobierno han sido dirigidos para la zona rural del DF, ya que por sus condiciones ecobiológicas imposibilita la realización de la mayoría de las actividades que se llevan a cabo en el resto del país. Esto, aunque permite la conservación del equilibrio ecológico, no da la pauta para que las comunidades logren un desarrollo integral. Habrá que hacer hincapié, en que el objetivo de los programas no se ha cumplido del todo, porque las reglas de operación se contraponen con los reglamentos dirigidos a la conservación de la zona.

Del mismo modo, la planeación del instrumento obliga a la forzosa adaptación de las actividades generales e incluso parece no tener congruencia con la actividad específica del tipo de suelo, lo que ha ocasionado un mayor daño ambiental. Sin contar con la poca especialización de los responsables de la evaluación de los proyectos a financiar y del peso político que representa el otorgamiento de recurso sobre todo en las comunidades con alta marginación económica.

Lo anterior no anula la pertinencia de los programas de fomento a los sectores productivos, pero sí explica la polarización del objetivo con respecto a la aplicación del instrumento. Habría entonces que señalar como punto fundamental, la sinergia inexistente entre políticas de conservación, programas de ordenamiento y reglas de operación de instrumentos doblemente

direccionados, que en la práctica son orientados primordialmente a detener el crecimiento de la expansión urbana.

Finalmente, uno de los grandes retos es el de tener un sistema de gestión territorial que permita tanto la conservación como el ordenamiento del crecimiento urbano. En este sentido, este tipo de gestión deberá conciliar los intereses de los que viven y de los que no en el SC. Habrá que hacer hincapié, en que para poder conciliar los intereses es necesario que las personas que habitan en el Suelo Urbano (SU), estén enteradas de los servicios ecosistémicos que presta el SC a la zona urbana. Así como ampliar el recurso que se destina a las actividades en el SC, pero también a la vigilancia dirigida a ambas partes, por un lado, vigilar que los beneficiarios ejecuten al 100% el recurso destinado y por el otro lado, que las autoridades y/o funcionarios no utilicen los programas y su aplicación como medio para la obtención de votos.

## 6.- Bibliografía

**Champion, T.** (2001). "A changing demographic regime and evolving polycentric urban regions: consequences for size, composition and distribution of city populations", *Urban Studies*, 34(4), 657-677.

**Connolly, Priscilla** (2009). "Observing the evolution of irregular settlements. Mexico City's colonias populares, 1990-2005", *IDPR* 31(1), 1-35.

**Lee, Bumsoo** (2007). "'Edge' or 'Edgeless' cities? Urban spatial structure in U.S. Metropolitan Areas, 1980 to 2000", *Journal of Regional Science*, 47(3), 479-515.

**Parr, John** (2004). "The polycentric urban region: A closer inspection", *Regional Studies*, 38(3), 231-240.

**Payne, Geoffrey** (2001). "Urban land tenure policy options: titles or rights?", *Habitat International*, 25(3), 415-429.

**Pérez, Enrique** (2002). *El sector servicios de la ciudad de México...*

**Sassen, Saskia** (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. New Jersey, Princeton

University Press.

**Rajack, Robin** (2009). "Does public ownership and management of land matter for land market outcomes?", en Lall, S.V., M. Freire, B. Yuen, R. Rajack, J. Helluin (eds). *Urban Land Markets*, Washington, Springer.

**Schwartz, S.I y D.E. Hansen** (1977). "Two methods for preserving agricultural land at the urban fringe: Use-value assessment and transferable development rights", *Agriculture and Environment*, 1975(2), 165-180.

**Van Kempen y Peter Marcuse** (1997). "A new spatial order in cities?", *American Behavioral Scientist*, 41(3), 285-298.

**Veltz, Pierre** (1999). *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. Barcelona, Ariel.

#### **REFERENCIAS LEGALES:**

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de de 2000.