



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“La preservación del suelo de conservación del Distrito Federal como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan.”

**Tesis que para obtener el grado de maestro en gobierno
y asuntos públicos presenta:**

CÉSAR CASIANO DIONICIO.

DIRECTORA: DRA. FERNANDA PAZ SALINAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, Noviembre de 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A la vida, por todas las cosas maravillosas, pero
también por aquellas oportunidades
disfrazadas de problemas. . .*

*A los dioses, por los movimientos que realizan,
haciendo ver que a pesar de las adversidades
todo sigue un perfecto orden
y plan maestro. . .*

*A la suerte, cuestión de actitud, trabajo y
de mis fetiches favoritos. . .*

A mi madre, Susana Dionicio, por su apoyo, cariño y enseñanza...

A mi padre, Carlos Casiano, un amigo, un socio, por su enseñanza...

A mi hermana Adriana, por todo aquello que hemos tenido que aprender...

A mi hermano Carlos, porque lo mejor está por venir...

A todas aquellas personas que han compartido su vida, su amistad, su tiempo, sus sueños y su cariño, convirtiéndose en una parte anímica fundamental:

Edith de Alba,

Celene,

Marcos Alpuche,

Amigos de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos,

Amigos de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública,

Amigas de Relaciones Internacionales,

Amigos de la época CCH'ra

AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Fernanda Paz, por su dirección en la presente obra y por todas aquellas sugerencias a favor de la rigurosidad en las Ciencias Sociales.

A la Dra. Carmen Solórzano, por todos sus consejos, clases y motivación constante.

Al Dr. Edgar Ortiz, por su incansable labor y compromiso.

Al Dr. Antonio Azuela, por sus comentarios y aquellas clases enriquecedoras.

Al Dr. Luis Arturo Méndez, por su valioso apoyo.

Al Dr. Roberto Moreno, por su labor y seguimiento a lo largo de la maestría.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por todo lo valioso que me han brindado y por lo que han hecho de mí...

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y a la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la valiosa presencia y apoyo.

A todas las personas e instituciones mi infinito agradecimiento...

Otoño de 2006.

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	8
 Capítulo I	
SUSTENTABILIDAD, SUELO DE CONSERVACIÓN Y ASUNTOS PÚBLICOS.	
1.1 El enfoque del desarrollo sustentable	16
1.2 Medio ambiente y políticas públicas ambientales	22
1.3 Suelo de conservación del Distrito Federal	26
1.3.1 Importancia del suelo de conservación	28
1.3.2 Marco jurídico	32
1.3.3 Administración del suelo de conservación	34
1.4 La preservación del suelo de conservación como asunto público	35
 Capítulo II	
ADMINISTRACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN Y RECURSOS NATURALES EN EL DISTRITO FEDERAL.	
2.1 Desarrollo de la política y gestión ambiental mexicana.	45
2.2 Problemática en suelo de conservación.	48
2.3 Organización institucional para la administración del suelo de conservación del Distrito Federal	56
2.4 Trayectoria y evidencias de la acción de gobierno en suelo de conservación como asunto público 2000 - 2005	61
2.5 Actividades en suelo de conservación	69
2.6 Instrumentos de financiamiento	75

Capítulo III

ADMINISTRACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN Y RECURSOS NATURALES EN LA DELEGACIÓN TLALPAN.

3.1 Antecedentes y características de la delegación Tlalpan	80
3.1.1 Aspectos geográficos	82
3.1.2 Aspectos sociodemográficos y económicos	84
3.1.3 Aspectos ecológicos	85
3.2 Dependencias responsables de administrar el suelo de conservación en Tlalpan y programas que implementan	88
3.2.1 Delegación política	88
3.2.2 Centro Regional 2 – Tlalpan	93
3.3 Postura oficial frente a la problemática en suelo de conservación	96
3.3.1 Postura de la delegación Tlalpan	96
3.3.2 Postura del Centro Regional 2 –Tlalpan	99
3.4 Postura de comisariados de bienes comunales y ejidales vinculada con la problemática en suelo de conservación	102
3.4.1 Forma de organización y núcleos agrarios en Tlalpan	102
3.4.2 Postura del Comisariado comunal de San Miguel y Santo Tomás Ajusco	106
3.4.3 Postura del Comisariado ejidal de Topilejo	110
3.4.4 Postura del Comisariado ejidal de Parres o El Guarda	113

Capítulo IV

ANÁLISIS SOBRE LA PRESERVACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN COMO ASUNTO PÚBLICO.

4.1 Importancia del suelo de conservación	122
4.2 La acción de gobierno	124
4.3 Problemática social de las comunidades y ejidos	129
4.4 ¿Fortalecimiento del asunto público?	132

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
FUENTES DE CONSULTA	152
ANEXOS	159

INTRODUCCIÓN.

El tema que aborda la presente investigación, se vincula con la revisión de un asunto público como es la preservación del suelo de conservación del Distrito Federal. En ese sentido la connotación que adquiere “lo público” es ser aquella materia que le concierne a la colectividad, es decir, implica aquello que afecta o beneficia al interés común. Como asunto que concierne a la esfera pública, se reconoce en la preservación del suelo de conservación la necesidad de intervención por parte del gobierno a través de políticas, programas y acciones donde exista además interacción con otros grupos sociales para concretar acuerdos.

Una de las primeras tareas en la comprensión del asunto público que se analiza, es el reconocimiento de la importancia del suelo de conservación, ya que esto brinda elementos respecto de por qué es valioso y por qué esa importancia adquiere una dimensión pública.

En primer término debe considerarse que la Ciudad de México es una de las urbes más pobladas y grandes del planeta y como tal, requiere una serie de condiciones ecológicas para mantener un medio ambiente satisfactorio para los habitantes. El suelo de conservación es fundamental entre otros elementos, por sus recursos naturales y ecosistemas que brindan servicios ambientales¹ a la ciudad. Basta reconocer que en dicho suelo se llevan a cabo una serie de procesos tales como: la recarga de mantos freáticos (que representan la principal fuente de abastecimiento del líquido para la ciudad en un 58%²) producción de oxígeno, absorción de bióxido de carbono, regulación de la temperatura, entre otros.

¹ El Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias 2005, define los servicios ambientales como “beneficios para los habitantes, derivados de los ecosistemas o sus elementos, cuyos valores o ventajas son económicos, ecológicos o socioculturales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes y que justifican la necesidad de desarrollar acciones para promover la preservación, recuperación y uso racional de aquellos elementos relevantes para la generación de estos servicios en beneficio de las generaciones presentes y futuras.”

² Mesa redonda: *Derecho humano al agua*, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 8 mayo 2006.

Pero el suelo de conservación no solamente representa un valor ecológico, sino también cultural, porque es un lugar de encuentro entre lo urbano y lo rural. Tampoco deben soslayarse los beneficios en materia social y económica para las comunidades que ahí se encuentran y para la ciudad en su conjunto. De esta manera, existe cierta aceptación en cuanto a la importancia de preservar el suelo de conservación y gradualmente se cuenta con mayor información sobre las consecuencias provocadas por su reducción, por ello las políticas en materia ambiental cobran relevancia y se convierten en un punto obligado de revisión, análisis y establecimiento de soluciones por parte de los gobiernos del Distrito Federal.

Una segunda tarea, para conocer si existe o no fortalecimiento en las acciones de gobierno en suelo de conservación, es explorar su problemática social, económica, cultural y ecológica que ha provocado desaparición continua, agotamiento y presión sobre los recursos naturales, panorama que genera un problema de orden público y reclama acción de gobierno.

En la región se conjugan una serie de factores que generan desequilibrios en los procesos biológicos. Uno de ellos es el crecimiento desordenado de la mancha urbana hacia el suelo de conservación, lo que a su vez genera fuertes tensiones en materia habitacional y dotación de servicios públicos. Un factor asociado a ese tipo de crecimiento, es la aparición de asentamientos humanos irregulares que provocan cambios en el uso del suelo, afectan la permeabilidad del mismo, disminuyen la absorción de agua de lluvia, reducen de la capa vegetal y en consecuencia afectan a los ecosistemas.

Destaca además la tala clandestina realizada tanto por los pobladores de las comunidades rurales del Distrito Federal, como por habitantes de los estados circunvecinos como el estado de México y Morelos. Este problema se ha mantenido constante, entre otros factores, por la veda forestal impuesta desde 1947 que no permite hacer otro tipo de manejo del bosque excepto aquellas actividades relacionadas con el ecoturismo. Lo cierto es que la tala ha implicado reducción de las

masas forestales que constituyen uno de los pulmones más importantes para la Ciudad de México.

Otro de los problemas que afectan el suelo de conservación es el fraccionamiento y venta de terrenos, la cual tiene causas económicas y sociales, pues en la región existen condiciones de marginación y pobreza, mismas que orillan a los propietarios a venderlos con el fin de obtener un ingreso económico a cambio.

Como respuesta a la problemática, las administraciones en el Distrito Federal han tenido que reconocer la estrecha relación entre el desarrollo urbano y la conservación de los recursos naturales; así, se han intentado establecer esquemas integrales como el de la sustentabilidad, con el fin de hacer compatible el desarrollo económico y social de las comunidades, con la protección de los recursos naturales y en general del medio ambiente. A pesar de que los últimos años se han presentado importantes avances en cuanto a los intentos de manejar los recursos naturales desde otra óptica, vinculando desarrollo rural con protección de recursos naturales, dichos esquemas se consideran relativamente recientes en el caso de la ciudad.

Una tercera tarea en el análisis del asunto público ambiental, consiste en reconocer su complejidad. Por un lado, preservar el suelo de conservación es de interés público, y como tal se acompaña de acciones de gobierno. Por otro lado, lleva implícito un interés privado, pues el suelo de conservación del Distrito Federal tiene propietarios (comuneros y ejidatarios) y por lo tanto participan en las decisiones en torno al uso de sus terrenos; pero la condición de propietarios se ha topado con ciertas restricciones como son el hecho de que, debido al interés colectivo deben acatar una serie de normas.³ Dadas las restricciones y la presión que perciben los comuneros y ejidatarios, desde la administración pública se han intentado establecer una serie de acciones para retribuir por la protección de sus terrenos, labor que ha requerido mayores esfuerzos de concertación. De esta manera, existe un interés

³ Como las sanciones que se plasman en el Código Penal para el Distrito Federal a partir de su artículo 343 donde se establecen penas en caso de talar, extraer suelo, provocar incendios, etc.

público en mantener el suelo de conservación como tal, pero no puede dejarse de lado la situación económica y social de los núcleos agrarios.

Otros de los elementos que hablan de la complejidad del asunto público, son aquellos vinculados con las transformaciones institucionales para atender el suelo de conservación; la participación de los órdenes local y federal en la instrumentación de programas; así como la existencia de aciertos y retos en la administración de los recursos naturales.

De continuar con las tendencias en la reducción del suelo de conservación,⁴ los costos sociales y ambientales para los habitantes de la ciudad y administrativos para los gobiernos seguirán aumentando. Por ello es impostergable continuar trabajando en actividades que fortalezcan la preservación de los recursos naturales y en consecuencia la generación de condiciones satisfactorias para los habitantes actuales y futuros de la ciudad. Como asunto público, la creación de estas condiciones depende en buena medida de la conjugación de esfuerzos de los diversos sectores sociales, del fortalecimiento de las instituciones ambientales y de la voluntad política de los gobernantes.

En este contexto, el objetivo general que se plantea en esta investigación, es conocer y analizar cómo la preservación de los recursos naturales en suelo de conservación del Distrito Federal, se ha ido fortaleciendo como un asunto público en el periodo 2000 – 2005. El objetivo específico es conocer y analizar cómo se lleva a cabo la administración de los recursos naturales en suelo de conservación, explorando la operación de las dependencias responsables, políticas y programas particularmente en el caso de la delegación Tlalpan.

⁴ En relación con la pérdida de usos forestales en suelo de conservación, no existen datos homogéneos. De acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F, la pérdida se estima en 240 has. anualmente, mientras que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F (PAOTDF), estima es de 400 has. y la SEMARNAT reporta 500 has., lo cierto es que cada año el suelo de conservación resiente la merma de una gran área de masas forestales. En *Elementos para una gestión adecuada del suelo de conservación del Distrito Federal*, documento de trabajo, Ciudad de México, PAOT, Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, 2006, p. 12.

La hipótesis en la investigación fue que, la preocupación por preservar los recursos naturales del Distrito Federal ha ido en aumento en los últimos años, sin embargo, este asunto público en materia ambiental se encuentra aún en vías de fortalecimiento; ya que la relación gobierno - sociedad para llevar a cabo acciones concertadas en la materia no está consolidada, prevalece una administración de los recursos naturales donde las decisiones y actividades ambientales siguen siendo predominantemente unilaterales, lo que afecta de manera significativa los objetivos de la preservación.

En relación con la forma de trabajo y manejo de la información, el documento se integra de investigación documental y de campo. Consta de cuatro capítulos. El primero corresponde a un marco teórico conceptual que aborda la categoría del desarrollo sustentable, donde se explica la interconexión entre el desarrollo (económico y social) con la esfera ambiental. La intención principal de este capítulo consiste en explicar qué es el suelo de conservación y cuál es su valor o importancia que permite dar sostenimiento a la ciudad y considerar su preservación como un asunto público. Se analizan los principales elementos que caracterizan un asunto de la esfera pública y en ese sentido el vínculo con el medio ambiente.

El segundo capítulo, ofrece un panorama sobre la problemática en suelo de conservación explorando los factores biológicos, económicos, sociales y culturales de la región. El objetivo principal en este capítulo es conocer y analizar la acción de gobierno en suelo de conservación. Para ello se analiza la forma de organización institucional que posee el Distrito Federal para administrar los recursos naturales. De manera específica se revisa la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER) de la Secretaría del Medio Ambiente, por ser ella la responsable de coordinar los programas que se realizan en suelo de conservación.

El capítulo dos también presenta una serie de evidencias materializadas en programas y acciones de gobierno encaminadas a preservar el suelo de

conservación. Del mismo modo se revisan las principales actividades que se desarrollan actualmente vinculadas al uso, protección y saneamiento de los recursos naturales y el fomento del desarrollo rural de las comunidades agrarias.

En el tercer capítulo, el análisis se enfoca al caso de Tlalpan, delegación que es la más grande territorialmente hablando del Distrito Federal y que cuenta con características ecológicas muy importantes. Estos elementos hacen que la delegación juegue un papel considerable para la región, además de las características socioculturales, pues posee siete núcleos agrarios, los “pueblos de la montaña.” El objetivo central de este capítulo es conocer la acción de gobierno en suelo de conservación de Tlalpan, así como la vinculación con la realidad económica y social de las comunidades agrarias.

Para llevar a cabo el objetivo antes descrito, se analizan dos visiones: la oficial, representada por la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable de la delegación Tlalpan y el Centro Regional 2; y la visión de los Comisariados de los núcleos agrarios de la Comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, así como la de los ejidos de Topilejo y Parres. La idea de comparar ambas posturas es la de observar similitudes y contrastes en torno a una misma problemática.

La intención del cuarto capítulo es realizar un análisis que se articula de cuatro puntos fundamentales, que son los rubros más importantes de la investigación. El primero de ellos es la importancia del suelo de conservación; el segundo la acción de gobierno a través de la SMA y la delegación Tlalpan; el tercero, la realidad social y económica de los núcleos agrarios y, el cuarto es establecer si existe o no fortalecimiento del asunto público tratado.

La presente obra cierra con una serie de conclusiones y consideraciones en torno al fortalecimiento de la acción de gobierno en suelo de conservación.

En suma, la investigación invita a reflexionar en torno a la complejidad de un asunto público en materia ambiental como es el hecho de preservar el suelo de conservación; la importancia de los recursos naturales para el sostenimiento de la ciudad; y la necesidad de no dejar de lado a los núcleos agrarios. Finalmente una de las preocupaciones que recoge la investigación es que como asunto público, la preservación del suelo de conservación no sólo es responsabilidad del gobierno o de los núcleos agrarios, sino que hacer frente a la disminución de los recursos naturales, es una labor que atañe a todos y por lo tanto debe ser asumida por todos.

Capítulo I

**Sustentabilidad,
suelo de conservación
y asuntos
públicos.**

1.1 EL ENFOQUE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

Hoy en día es común escuchar en los discursos políticos, científicos y entre la comunidad académica el concepto de “desarrollo sustentable”¹. La intención de este apartado es conocer en términos generales en qué consiste y cuáles son sus implicaciones más importantes, considerando que es el enfoque que prevalece en la actualidad con el cual se intenta establecer una visión más amplia del desarrollo humano. En el caso del Distrito Federal, las dependencias responsables del medio ambiente, como la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), hacen uso del término en diversos programas y documentos, por ello se abunda sobre él a continuación.

El concepto ha sido incorporado en las formulaciones de organismos internacionales con mayor influencia en la orientación de modelos de desarrollo, tales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mismos que lo utilizan para designar el desarrollo en el sentido más general.

El desarrollo sustentable es una teoría que nació como una propuesta que contrasta con el modelo de desarrollo seguido en la segunda mitad del siglo XX, que ha mostrado serios problemas como son las disparidades en la economía, rezagos en materia social, explotación, marginación, así como el aumento de problemas ambientales que incluyen la alteración de los procesos ecológicos. De esta manera, se advierten los límites del modelo económico, siendo el desarrollo sustentable una de las nuevas expresiones en la comprensión del binomio sociedad – naturaleza.

Cornelio Rojas señala una relación básica que explica la idea del desarrollo sustentable: “conservar los recursos naturales para desarrollarnos y desarrollarnos

¹ Sustentable es una palabra que viene de la traducción del término en inglés *sustainable* y se utiliza como equivalente a “sostenible”. Sustentable es hoy en día una palabra con gran aceptación en los ámbitos político, social e institucional.

para conservar los recursos naturales”², esta expresión por sencilla que parezca lleva implícita una concepción que contrasta con el paradigma de desarrollo actual, pues vincula dos acciones básicas que parecían antagónicas y que hoy se sabe, una no puede darse sin la otra. Antes se pensaba “o conservamos” o “nos desarrollamos”. Para esta visión el supuesto “desarrollo” requería estar por encima de la conservación, es decir, suponía el uso indiscriminado de recursos naturales pues se pensaba que eran inagotables. Como respuesta a lo anterior, el enfoque de la sustentabilidad reitera la necesidad de vincular el desarrollo con la conservación.

Existen dos vertientes que representan el antecedente en la formulación del concepto. La primera fue la revisión de lo que se entendía como “desarrollo económico” y la segunda, fue la emergencia de la crítica ambientalista al modo de vida contemporáneo, de manera que tuvo un fuerte impulso en la década de los setenta y principios de los ochenta. Así, los antecedentes más importantes que llevaron a la formulación del concepto parten de la óptica de la economía y de una corriente ambiental. Cabe señalar que la crítica ambientalista ha transitado por un largo camino en las dos últimas décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, conocida como Conferencia de Estocolmo que tuvo lugar en 1972. Dicha crítica no ha sido lineal ni homogénea:

Ha pasado por etapas con diversos enfoques, desde la atención en el posible agotamiento de los recursos naturales, sobre todo los energéticos y algunas materias primas, hasta una visión más global responsable de las complejas interrelaciones globales de los ecosistemas, sin descuidar otros temas prioritarios como la contaminación o la desaparición de ciertas especies.³

Existieron fenómenos a nivel mundial que motivaron el trabajo conjunto de la vertiente ambiental y de la económica. Por un lado, la continua degradación de recursos naturales y consecuente crisis ambiental y por otro, el aumento de los

² ROJAS OROZCO, Cornelio: *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, México, INAP, 2003, p. 3.

³ *Ibíd.* p. 10.

problemas económicos y sociales en la década de los ochenta sobre todo en países en desarrollo, problemáticas que propiciaron condiciones para articular y adoptar enfoques más integrales que no antepusieran lo económico por lo ambiental o viceversa.

El enfoque intenta ser más integral ya que reúne el aspecto ambiental, económico, y social, por lo tanto su significado entraña mayor complejidad pues no sólo se refiere al medio ambiente, sino que se vincula con problemas de las sociedades contemporáneas. El origen que dio pauta al uso del término se sitúa en 1987, derivado de un informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de la ONU, denominado “Nuestro Futuro Común”, conocido también como el Informe Brundtland. Desde entonces el enfoque fue adoptado como un marco conceptual en la elaboración de declaraciones y documentos.

El concepto que la Comisión anterior dio a conocer en 1988 señalaba que “es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”⁴ Esta definición puede desglosarse al menos en tres partes. En primer lugar, la cobertura de necesidades básicas de las personas que viven actualmente; en segundo, la capacidad finita de los recursos naturales para lograrlo;⁵ y en tercero, la necesidad de tomar en cuenta la cobertura de las necesidades de las siguientes generaciones. Existe otra definición que reitera el compromiso con las generaciones subsecuentes y que hace énfasis en el uso controlado de los recursos naturales:

Desarrollo sustentables es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas

⁴ Tomado de Provencio Enrique y Julia Carabias: “El enfoque del desarrollo sustentable”, en AZUELA, Antonio y otros (Coords): *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993, p.5.

⁵ La capacidad finita se refiere al hecho de que los recursos naturales tienen un límite de explotación, hecho que debería imponer frenos al crecimiento descontrolado en términos económicos y de población. En este sentido la sustentabilidad de los recursos implica uso y manejo controlado.

apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.⁶

Otra explicación de este tipo de desarrollo, lo concibe como un proceso de cambio social, que supone la generación de mejores condiciones de vida para los habitantes en un marco de equidad y democracia, al mismo tiempo que se propicia el mantenimiento o recuperación de los sistemas ecológicos.⁷ En otras palabras la finalidad es la generación de desarrollo, entendido como progreso en las sociedades, mediante la dotación de los satisfactores necesarios para la población, en armonía con el cuidado de los recursos naturales.

El enfoque constituye un cambio en la forma de concebir los procesos de desarrollo humano, de ahí que su objetivo sea mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, para lo cual los aspectos económico, ambiental y social son las partes del rompecabezas. Aún cuando existen diversos conceptos sobre la sustentabilidad, éstos presentan coincidencias tales como:

El equilibrio necesario entre la explotación y conservación de los recursos naturales; la necesidad de involucrar a la población en acciones de aprovechamiento; la necesidad de considerar el equilibrio entre la capacidad del recurso y los estándares de consumo, así como la conservación y no contaminación de recursos adyacentes.⁸

Otro elemento a considerar es el enfoque multidisciplinario en el análisis, ya que no puede subordinarse a una vertiente económica o ambiental, sino que requiere la revisión de otros factores. Por ejemplo considerando los elementos económicos y sociales se revisan tópicos como la equidad, modernización, empleo, calidad de vida,

⁶ Glosario del Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006, en www.sma.df.gob.mx/sma/download/archivos/programa_proteccion_ambiental_del_df.pdf

⁷ ABARCA SÁNCHEZ, José Artemio: *Sustentabilidad y recursos forestales en México*, México, UNAM, 2000, p. 2. (Tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política).

⁸ *Ibidem*.

estabilidad, etc.; dentro de los factores ambientales, el uso racional de recursos, protección a la biodiversidad, manejo sostenido de recursos naturales, restauración, ordenamiento, etc.; y factores políticos y sociales como la intervención social o participación ciudadana, reforma del Estado, democracia, entre otros.

Si bien es cierto que la comprensión del desarrollo sustentable no es tarea sencilla, la implementación propiamente de estrategias “sustentables” reviste mayor complejidad. Las dificultades crecen en la medida que se profundizan los rezagos sociales existentes y por la continua reproducción de patrones de consumo, valores culturales y esquemas tecnológicos que propician el deterioro ambiental, mostrando así dificultades para articular una estrategia de este tipo:

Sólo puede concebirse como una visión del mundo que reclama un proceso de reformas económicas y sociales, una revisión de las relaciones Estado – sociedad, una intervención protagónica de los ciudadanos y sus organizaciones, cambios institucionales y culturales que conformen un nuevo marco de valores y conductas para soportar las tensiones, que sin duda provocará la revisión de nuestro modo de vida para evitar una catástrofe ambiental generalizada.⁹

Otras dificultades para implementar estrategias de sustentabilidad se relacionan con la sobreexplotación de los recursos naturales, la orientación de la evolución tecnológica que permita atenuar el impacto sobre los recursos y controlar riesgos ambientales, así como el marco institucional, de los cuales dependen las posibilidades reales de aplicación. A pesar de lo anterior, el concepto parece ser cada vez más aceptado y comprendido. Pero esta comprensión sólo se verá reforzada en la medida que se apliquen y reproduzcan estrategias en el orden nacional, estatal y local:

Sólo la eficacia de la administración pública y la democracia pueden ofrecer alternativas de solución al deterioro socioeconómico y ambiental, a mediano y

⁹ AZUELA, Antonio y otros (Coords): *Op.Cit.*, p. 2.

largo plazos... (Además) el instrumento más importante del Estado para impulsar políticas de desarrollo duradero, es la coordinación de su estructura institucional y la participación ciudadana para tomar las decisiones.¹⁰

La idea anterior es valiosa porque habla del papel de la administración pública que de resultados a los habitantes y la importancia de la intervención de grupos sociales que fortalezcan la acción de gobierno, en el marco de una coordinación de las instituciones, de tal forma que las acciones tengan una visión integral para llegar a un fin compartido, siendo éste, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y ambientales.

En el ámbito internacional, una de las dificultades más considerables para el desarrollo sustentable es el contraste entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, pues en los primeros se han alcanzado en mayor proporción los satisfactores básicos como educación, salud y empleo y por lo tanto pueden ocuparse más por la calidad ambiental. En contraste, en los países en desarrollo se suele sacrificar esta calidad por la sobrevivencia a corto plazo, en virtud de que antes de pensar en altos niveles de la calidad ambiental, se piensa en cubrir los satisfactores mínimos indispensables para vivir o al menos sobrevivir.

A pesar de lo anterior, actualmente el concepto moviliza más energías políticas. Los problemas ambientales han escalado peldaños en las prioridades de la comunidad internacional y nacional, mismas que a su vez requieren en un contexto social, democrático y participativo, la intervención de todos los sectores sociales para conjuntar esfuerzos, rediseñar políticas, instituciones, leyes y normas que propicien el desarrollo.

Vale la pena reflexionar sobre la relación entre desarrollo económico y medio ambiente. Un crecimiento económico, es diferente del desarrollo económico, pues este último se vincula con la mejora de la dimensión social, cultural y ambiental.

¹⁰ ROJAS OROZCO, Cornelio: *Op. Cit.* p. 3.

Dado que el modelo de desarrollo económico actual se sobrepone a criterios ambientales, se requiere una nueva comprensión y esfuerzos para hacer compatible conservación y desarrollo. Ello permitirá entender por ejemplo que, aunque pareciera que el crecimiento industrial está en conflicto con la preservación de los recursos naturales, el uso responsable de dichos recursos en la actualidad ayudará a asegurar que se cuente con ellos para el crecimiento industrial sostenido en el largo plazo.

En otras palabras, si no se utilizan de manera sostenible o sustentable los recursos naturales hoy, dentro de muchos años no podrá seguir abasteciéndose la industria, por ello deben utilizarse pensando en el mañana. Si en la actualidad se quiere obtener un crecimiento elevado a costa de su devastación, en el largo plazo ese crecimiento no se dará, sencillamente porque no existirán los recursos necesarios. De esta manera, la idea es equilibrar los objetivos sociales, económicos y ambientales en el corto plazo para propiciar el desarrollo pensando en el futuro. Dada la complejidad del término “desarrollo sustentable”, se debe tener cuidado en su utilización para no usarlo de manera indiscriminada y aparentemente aceptada tanto por ecologistas como por empresarios, al grado de desincorporar valores políticos y éticos en las diferentes acepciones del concepto debido a su generalización y vaciamiento.¹¹

1.2 MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES.

A continuación se profundiza en la esfera ambiental, una de las esferas del desarrollo sustentable, por vincularse con el manejo de recursos naturales. Específicamente se abordan las implicaciones del término “medio ambiente” y de la conformación de “políticas públicas ambientales” como un instrumento o herramienta de gobierno para la consecución de objetivos en la materia. Parto de la idea de que “ambiente” no se refiere solamente a las cuestiones de la ecología y de la protección de los recursos naturales, sino que es una categoría que abarca una diversidad de factores

¹¹ CARVALHO, Isabel: “Los sentidos de ‘lo ambiental’: la contribución de la hermenéutica a la pedagogía de la complejidad” en LEFF, Enrique: *La complejidad ambiental*, México, Siglo XXI, 2000, p. 103.

construidos por el hombre en interrelación con las condiciones propias de la naturaleza, ya sea con sus recursos o con sus fenómenos. Así, el ambiente puede entenderse como:

El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Deberá entenderse también como medio ambiente.¹²

Explicar “lo ambiental” desde la óptica de las ciencias sociales, es recorrer un horizonte que no es simplista o llano, sino más bien “un territorio lleno de callejones sin salida, laberintos políticos y despeñaderos económicos, donde confluyen diversas disciplinas y concepciones.”¹³ En efecto es un tema complejo debido a la diversidad de factores y dinámicas que lo integran, así pues en materia económica, se encuentran contradicciones entre el crecimiento y el desarrollo, porque el crecimiento puede significar impactos negativos al ambiente que a su vez acarrear consecuencias sociales; y en materia política, la dificultad que implica mitigar el conflicto.

En la dimensión ambiental confluye todo un conjunto de actores políticos, sociales y económicos generando intereses muchas veces opuestos o contradictorios. Analizar desde el campo de lo social estas realidades requiere trabajo de varias disciplinas para interpretar y/o explicar los diversos fenómenos:

El ambiente tiene que ver con todo, y es un campo interdisciplinario y vasto donde confluye y se entrelaza una multiplicidad de fenómenos y procesos... con una amplísima gama de realidades e intereses económicos, sociales y políticos.¹⁴

¹² Glosario del Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006, *página web citada*.

¹³ QUADRI DE LA TORRE, Gabriel: “El medio ambiente en la política internacional”, en AZUELA, Antonio y otros (Coords): *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993, p.13

¹⁴ *Ibíd.* p. 17.

Del campo ambiental se desprenden acciones de gobierno en la materia, por ello se revisa el significado de políticas públicas, las cuales constituyen una herramienta de análisis de los problemas públicos considerando antecedentes, actores, contexto, así como el estudio de las alternativas de diferentes opciones de política, permitiendo explicar la realidad de un país, región o localidad.¹⁵ Las políticas públicas también se consideran acciones de gobierno que responden a demandas seleccionadas; es decir, se definen como tareas que el gobierno desarrolla, a través de las cuales atiende problemas y asume compromisos. Para efectos de la presente investigación, se hará hincapié en la segunda definición.

La aplicación de políticas públicas, refleja el tipo de dirección que posee un gobierno para atender una gama de problemas públicos, los cuales a su vez conforman una agenda de gobierno la cual se refiere a:

El conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.¹⁶

Las políticas públicas representan la decisión de un gobierno para actuar o no. Al respecto, Giandomenico Majone citando a Hugh Hecló señala que “una política puede considerarse últimamente como un curso de acción o como inacción”¹⁷; idea que es compartida por Thomas Dye cuando señala que “es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer.”¹⁸ Dichas políticas permiten además relacionar las herramientas jurídicas con la manera en que se gobierna, negocia y concilian

¹⁵ MELTSNER, Arnold J: “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La hechura de las políticas*, pp. 367 – 392.

¹⁶ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: “Estudio introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Antología 3), México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición 1996, p. 29.

¹⁷ MAJONE, Giandomenico: “Los usos del análisis de políticas” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La hechura de las políticas* (Antología 2), México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 347.

¹⁸ RUÍZ SÁNCHEZ, Carlos: *Manual para la elaboración de políticas pública*, México, Plaza y Valdés, 2002, p. 13.

intereses, es decir, son respuestas institucionales a hechos que se derivan de carencias, conflictos o inestabilidad.

En síntesis, como instrumento de gobierno, una política pública constituye un curso de acción seleccionado, en el cual se pueden reconciliar demandas conflictivas y establecer incentivos de participación entre aquellos que comparten metas. De esta manera, la entiendo como aquella acción específica llevada a cabo por el gobierno, que puede incluir o no la demanda de grupos sociales organizados, para atender un problema ambiental seleccionado.

Una vez revisadas las categorías anteriores, se profundiza en la categoría de suelo de conservación, así como en su importancia para los habitantes en una diversidad de esferas como la ecológica, social, económica y cultural, hecho que refleja su valor como fuente de subsistencia para las actividades en la ciudad.

Vale la pena hacer una acotación respecto de las políticas públicas entendidas desde una concepción exclusivamente contingencial, es decir, aquella idea que las ve como un instrumento aplicable a una situación o problema momentáneo. Desde esta perspectiva, evidentemente las políticas públicas no podrían resolver los problemas ambientales porque son multidimensionales y van más allá de situaciones emergentes, y sí en cambio exigen soluciones integrales y constantes.

Lo que intento explicar es que la perspectiva contingencial no es suficiente para hacer frente a un problema ambiental. Una política pública debe fundamentarse en una visión integradora, definiendo claramente el rumbo a seguir, en este caso los objetivos de la preservación. Las acciones deben tener una visión no sólo a corto, sino de mediano y largo plazos.

Así, la visión contingencial en el caso del tema ambiental, por sí sola no es suficiente, de ahí que la presente investigación rescate la idea de política pública como acción de gobierno sí, pero que no se agota en una contingencia o momento, sino que

requiere continuidad, integralidad, bases científicas, utilización de indicadores y trabajo con los actores sociales involucrados. Adicionalmente, debe entenderse que más que simple moda, las políticas públicas deben ser entendidas como instrumentos de gobierno acompañados con estudios multidisciplinarios y una visión transversal, es decir, un eje (en este caso ambiental) que cruza y se vincula con las esferas económica, social y cultural.

1.3 SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

El término suelo de conservación corresponde a una clasificación o categoría territorial establecida en la legislación urbana del Distrito Federal, que alude a la forma como se clasifica el uso de suelo en esta entidad (suelo urbano y suelo de conservación). De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, el suelo de conservación:

Comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.¹⁹

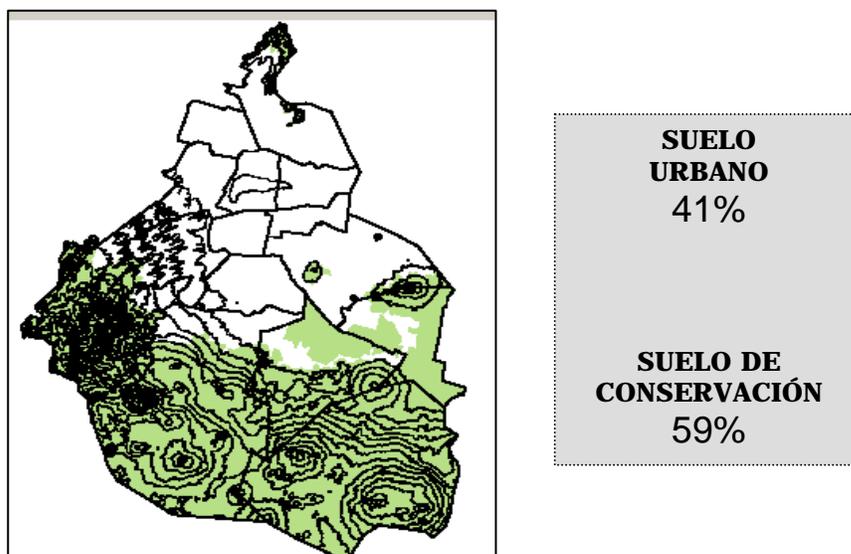
El Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006, define al suelo de conservación como “el territorio clasificado por los Programas de Desarrollo Urbano, que comprende las áreas fuera de los límites del centro de población.”²⁰

¹⁹ *Ley de Desarrollo Urbano para el D.F.*, México, Berbera Editores, 2003, p. 115.

²⁰ Glosario del *Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006*, p. 159.

De esta manera, el Distrito Federal es una unidad compuesta por el área urbana y el área de conservación que incluye la zona rural. El Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE) del año 2000, señala esta división²¹ y establece que el 59% del territorio (88,442 has.) corresponde al suelo de conservación; mientras que la parte urbana representa el 41% (61,082 has.) por lo que la superficie total se estima en 149,524 hectáreas. Las delegaciones que poseen suelo de conservación son nueve: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. A continuación se muestra la división del territorio del Distrito Federal y se destaca el porcentaje de bosques, uso agrícola y pastizales en la zona de suelo de conservación.

Suelo urbano y de conservación (%).



Fuente: *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, abril de 2000.

²¹ Los antecedentes de la división entre suelo urbano y de conservación se remontan a 1976 con Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que previó un Plan Director en el que se estableció un área intermedia entre la zona de conservación ecológica y urbana con el fin de controlar la expansión de la mancha urbana hacia el sur de la ciudad. El Programa General de Desarrollo publicado el 18 de junio de 1987 reiteró la línea límite. Posteriormente, el 5 de Octubre de 1992 se publicó una declaratoria en la Gaceta Oficial del entonces DDF que ratificó la división. También la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (1996).en su artículo 30, establece dicha clasificación. Se encuentra también el Programa General de Ordenamiento Ecológico (2000) donde además de la delimitación se establecen los usos del suelo permitido en la parte de conservación. Ver AZUELA, Antonio: "Una torre de babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano" en SCHTEINGART, Martha y Luciano d' Andrea (Compiladores): *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, COLMEX, 1991, pp. 205 – 229.

Uso del suelo en suelo de conservación del Distrito Federal.

Vegetación y uso del suelo	Extensión (hectáreas)	% suelo de conservación
Bosques	38,252	43.3
Matorral	500	0.6
Pastizal	10,937	12.4
Agrícola	28,599	32.3
Urbano	10,154	11.4
Total	88,442	100



Fuente: *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, abril de 2000.

Se aprecia que el mayor porcentaje de uso de suelo corresponde a los bosques con 43.3%, situación por la cual el suelo de conservación posee un alto valor ambiental. En él se llevan a cabo importantes procesos biológicos como la recarga de acuíferos, sobre todo en las Sierras Chichinautzin y de Las Cruces que es un área muy permeable, así como en los pies del monte y áreas con actividad agropecuaria. Además se encuentran recursos bióticos (flora y fauna) así como especies endémicas (como el conejo de los volcanes o teporingo y algunos reptiles). También es importante desde el punto de vista recreativo y turístico para los habitantes de la zona urbana. De lo anterior se abunda a continuación.

1.3.1 Importancia del suelo de conservación.

El suelo de conservación es importante por la diversidad de recursos naturales que posee, los ecosistemas y los servicios ambientales que de ellos derivan. Además

genera beneficios en términos económicos, sociales y culturales. Antes de reconocer la importancia de sus recursos naturales, vale la pena indicar a qué se refiere un recurso en general y un recurso natural en particular. Un recurso es definido como “un medio de subsistencia”²²; los recursos naturales se conciben como los “elementos que constituyen la riqueza o la potencia de una nación.”²³ El Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006 establece que es “el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.”²⁴ Bassols Batalla señala que los recursos naturales “son aquellos muy variados medios de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza.”²⁵

De los conceptos anteriores, puedo señalar que los recursos naturales son medios de subsistencia para los hombres y que permiten entre otras cosas convertirse en fuentes de energía y generar riqueza, o en otras palabras, generar ingresos. Pero no solamente estos recursos son importantes para la economía, sino que deben visualizarse de una manera más integral y relacionada con otras esferas:

Riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o pueden utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en éstas últimas no sólo las de carácter económico, sino también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o fomentar el conocimiento de la propia naturaleza.²⁶

Los recursos naturales en general se pueden clasificar en renovables y no renovables. Los primeros son aquellos que se regeneran naturalmente e incluyen los suelos fértiles, vegetación natural y fauna útil al hombre; también se consideran así la energía solar y de viento. Por su parte los recursos no renovables son aquellos que con el uso, sus existencias reales disminuyen inevitablemente. Predominantemente

²² Diccionario *Larousse* por Miguel de Toro y Gisbert, p. 878.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Glosario del Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002 – 2006, *página web citada*.

²⁵ BASSOLS BATALLA, Angel: *Recursos naturales de México, teoría, conocimiento y uso*, México, Nuestro Tiempo, 1986, p.18.

²⁶ *Ibid.* p. 50.

son los minerales e incluyen además el petróleo y el gas.²⁷ Para efectos de la presente investigación se hará énfasis en los recursos naturales como son el suelo, la vegetación y el agua.

La protección de los recursos naturales del suelo de conservación es una actividad fundamental para asegurar un desarrollo sostenido, a la vez que permite elevar la calidad de vida de la población cuando las actividades económicas, el tamaño de las poblaciones y el poderío para transformar los paisajes y consumir todos los recursos, constituyen situaciones que crean una situación de incertidumbre. La importancia del suelo de conservación en términos ecológicos es vasta:

Alberga ecosistemas naturales con más de 1,800 especies de flora y fauna silvestres; cerca del 2% de la riqueza biológica mundial y el 11% de la riqueza biológica nacional... Dentro de este contexto el Distrito Federal ocupa el vigésimo tercer lugar en número de especies endémicas de vertebrados de Mesoamérica.²⁸

En suelo de conservación se desarrollan procesos naturales, a través de los cuales se proporcionan diversos bienes y servicios ambientales. La vegetación permite dar estabilidad a los suelos, protegiéndolos de la erosión, mientras que en áreas permeables se da la absorción de agua de lluvia, indispensable para elevar el nivel de los mantos freáticos y evitar hundimientos provocados por su agotamiento. A su vez el agua constituye un recurso fundamental no sólo para la flora y fauna, sino para llevar a cabo procesos biológicos que permiten la vida del ser humano. La vegetación además constituye una fuente productora de oxígeno mediante el proceso de la fotosíntesis, donde se absorbe el bióxido de carbono. Al respecto, los bosques localizados en suelo de conservación, además de ser uno de los pulmones de la ciudad:

²⁷ *Ibíd.* p. 50 – 51.

²⁸ *Elementos para una gestión adecuada del suelo de conservación del Distrito Federal*, documento de trabajo, Ciudad de México, PAOT, Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, 2006, p. 4

Son el hábitat natural de múltiples especies animales y vegetales. Protegen los suelos además de enriquecerlos, regulan los ciclos hidrológicos, afectan el clima local y regional mediante la evaporación, influyen en los flujos de las cuencas hidrográficas, de las aguas superficiales y subterráneas, estabilizan el clima mundial al capturar carbono a medida que crecen y con ello mitigan el efecto invernadero.²⁹

A la importancia del suelo de conservación en materia biológica, se suma la reproducción de otros beneficios sociales y económicos. En materia social se relaciona con el hecho de que constituyen la base para el mantenimiento de un ambiente adecuado para la población. Al conservarse la vegetación, la calidad del aire se eleva por la producción de oxígeno; si se conservan los bosques se propicia la absorción de agua y aumenta su disponibilidad.³⁰ En los últimos años, el suelo de conservación ha representado además una opción en materia recreativa para los habitantes de la ciudad, pues se ha aprovechado su valor cultural, escénico, estético, ecoturístico y en general para fines educativos:

Si bien desde un punto de vista ambiental... representa un factor determinante para la subsistencia de la Ciudad de México, desde un enfoque social, constituye el territorio sobre el cual se desarrollan diversos procesos rurales así como una interdependencia con la ciudad y con sus procesos sociales, económicos y culturales.³¹

En materia económica el suelo de conservación puede representar oportunidades potenciales para comunidades rurales, debido a la puesta en marcha de proyectos productivos que las benefician, como es el caso de programas donde se hace un uso sustentable de los bosques generando ingresos para comuneros y ejidatarios. Las

²⁹ ABARCA SÁNCHEZ, José A.: *Op. Cit.* p. 47.

³⁰ El agua se concibe como "un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud de las personas." Mesa redonda: *Derecho humano al agua*, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, Auditorio Dr. Manuel Sánchez Rosado, 8 mayo 2006.

³¹ *Elementos para una gestión adecuada...*, *Op. Cit.*, p. 6.

actividades que resaltan la belleza escénica de la región pueden ser también fuente de una derrama económica.

La importancia económica va más allá si se considera que las actividades primarias como la agricultura y ganadería, las secundarias, es decir, la industria y las terciarias (servicios) que se llevan a cabo en la ciudad requieren el abastecimiento de agua, que dicho sea de paso tiene su principal fuente en el acuífero de la ciudad. A su vez el acuífero se recarga en gran medida en suelo de conservación por lo que resulta indispensable para el mantenimiento de ciudades como la de México: “la conservación del capital natural que es la base de las actividades económicas y de los servicios ambientales... determinan el bienestar y seguridad de los asentamientos humanos urbanos y rurales.”³²

Los aspectos revisados, manifiestan la importancia del suelo de conservación y por lo tanto la necesidad de un uso sustentable con el fin de que se sigan reproduciendo beneficios ecológicos, sociales, económicos y culturales en el marco del gobierno y los asuntos públicos, el fortalecimiento institucional y la gestión de la participación social. Para administrar el suelo de conservación es importante revisar el conjunto de normas jurídicas que regulan su manejo y aprovechamiento.

1.3.2 Marco jurídico.

El marco jurídico aplicable al suelo de conservación se encuentra tanto en la legislación federal como en la local. A su vez, dentro de la local se encuentran regulaciones en dos vertientes, por un lado lo relacionado con la planeación urbana y por otro con la ambiental. Dentro de la esfera urbana, se encuentra la siguiente normatividad:

⊕ Ley de Desarrollo Urbano del D.F.

³² La gestión pública de las políticas ambientales, *Revista de Administración Pública* No. 102, México, INAP; 1999, (Introducción).

- ⊕ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
- ⊕ Reglamento de Construcciones para el D.F

Las disposiciones anteriores se materializan a través de:

- ✓ El Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales y Parciales.

La autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley de Desarrollo Urbano, sus reglamentos y programas, es la Delegación Política por conducto de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, así como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI).

Dentro de la regulación en materia ambiental se encuentran las siguientes disposiciones:

- ⊕ Ley ambiental del D.F.
- ⊕ Reglamento de la Ley Ambiental del D.F.
- ⊕ Reglamento de impacto ambiental y riesgo.
- ⊕ Ley de residuos sólidos del D.F.
- ⊕ Código Penal para el D.F.

Dentro de los programas más importantes que regulan el suelo de conservación se encuentra el:

- ✓ Programa General de Ordenamiento Ecológico.

Además se consideran los Decretos de Áreas Naturales Protegidas. De igual forma las autoridades responsables para el cumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal son las Delegaciones políticas y la Secretaría del Medio Ambiente (SMA).

En lo que concierne a la normatividad federal que se aplica en suelo de conservación, ésta regula el aprovechamiento racional y sustentable de recursos forestales, vida silvestre y agua. Las leyes son las siguientes:

- ⊕ Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- ⊕ Ley General de Vida Silvestre.
- ⊕ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- ⊕ Ley de Aguas Nacionales.

Conocer el marco jurídico aplicable en suelo de conservación, es fundamental para el establecimiento de políticas y programas, y más aun cuando dicha normatividad no se agota en lo local, sino que atañe también al orden federal. Así, el marco jurídico es una pieza clave para el cumplimiento de los objetivos de la preservación. Además del elemento normativo, es importante considerar otros factores para administrar el suelo analizado, con el fin de conocer la complejidad en el manejo de un área estratégica para la ciudad de México.

1.3.3 Administración del suelo de conservación.

En toda administración existe un proceso altamente dinámico conformado por etapas como la planeación, organización, integración, dirección y control. En el caso del suelo de conservación, la fase de la planeación parte de la identificación y definición de los problemas, percibiendo la importancia de fenómenos que atañen a la esfera pública mediante el análisis del contexto, lo cual implica revisar las necesidades sociales y económicas con el fin de realizar diagnósticos confiables. La planeación propiamente dicha consiste en el establecimiento de aquellas líneas o estrategias generales que se pretenden llevar a cabo.

La organización consiste en el análisis de las estructuras de las dependencias ambientales que llevan a cabo programas y proyectos, con el fin de identificar atribuciones en el marco de los órdenes federal, estatal o local; es el caso de las

Delegaciones, la Secretaría del Medio ambiente, los Centros Regionales, etc. La tercera fase es la integración, relacionada con la provisión de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios para llevar a cabo los programas vinculados con los recursos naturales.

Una de las fases más dinámicas es la dirección, pues se relaciona con la ejecución de las actividades. Dentro de la operación de programas en suelo de conservación, se pueden encontrar acciones como la restauración (que se aplica para zonas dañadas, en un tipo de reconstrucción) y la protección (aquellas medidas tendientes a evitar la degradación de los recursos naturales). La dirección implica, además, acciones de liderazgo en el sentido de que los programas deben contar con personas responsables o al frente para cumplir metas y objetivos. Asimismo, la coordinación y comunicación entre las dependencias es fundamental para cumplir con el objetivo de la preservación.

Para la instrumentación o ejecución de programas y proyectos, deben considerarse elementos como la apreciación en materia técnica, la posibilidad de solución, las alternativas en cuanto a tecnología, los métodos o modelos para solucionar el problema y la factibilidad, es decir el análisis sobre los recursos reales cuantitativos (como el presupuesto) o cualitativos (marco jurídico).³³ Un programa implica una capacidad administrativa, personal capacitado, experiencia institucional y un sistema ágil de procedimientos técnicos y administrativos.

En la administración de recursos naturales se da la concurrencia de una diversidad de profesiones como los administradores, al encargarse del manejo y distribución de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos; abogados que revisan las leyes y normas ambientales que debe cumplir la implementación; politólogos que analizan las consecuencias políticas de la instrumentación; urbanistas e ingenieros que realizan estudios técnicos, así como biólogos y ecólogos que revisan de manera especializada lo relacionado con factores ecológicos.

³³ RUÍZ SÁNCHEZ, Carlos: *Op. Cit.*, p. 25.

En general existen cuatro grandes elementos que se pueden distinguir en la ejecución de programas. La parte legal, donde se da cumplimiento a las disposiciones y normas jurídicas; la parte burocrática, compuesta por un conjunto de principios, reglas y jerarquías, estructura por donde atraviesan las políticas para ser materializadas; la parte consensual, se integra por puntos de acuerdo y negociaciones con grupos sociales en la toma de decisión del gobierno; el cuarto elemento es la revisión de elementos de carácter fiscal y financiero permiten ejecutar los programas y proyectos vinculados con el suelo de conservación de acuerdo a una asignación.

De esta manera, la ejecución o instrumentación es una fase que se desarrolla en estructuras institucionales, se relaciona con procesos políticos y se afecta con prácticas de las organizaciones. Normalmente el mayor número de problemas se encuentran aquí, pues se deben conciliar trámites, procedimientos y normatividad, aunado a las presiones temporales y políticas de cada periodo de gobierno.

La fase de control de los programas y proyectos se relaciona con la comparación entre los resultados que se pretenden alcanzar en la planeación y aquellos obtenidos en la práctica. También se relaciona con el apego a normas, reglamentos y atribuciones de las dependencias.³⁴ Esta fase incluye la evaluación, un mecanismo de retroalimentación que a su vez permite tomar medidas preventivas y correctivas de los programas. Tal mecanismo lo deben llevar a cabo las dependencias responsables del medio ambiente, pero además existen evaluaciones externas que pueden llevar a cabo instituciones académicas o especializadas en la materia. Una evaluación efectiva puede incluir las percepciones o evaluaciones que provienen de la ciudadanía.

³⁴ Sobre las capacidades y habilidades, así como la necesidad del conocimiento de las reglas del juego establecidas bajo las cuales se desarrolla una política pública ver MAJONE, Giandomenico: *Op. Cit.* pp. 341 – 365.

Dado que las actividades y programas tienen cambios graduales en la medida que se aproximan a los objetivos,³⁵ la evaluación resulta trascendente pues permite ir perfilando hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos, así como la identificación del impacto de acciones de gobierno en los diversos ámbitos de la vida pública, comprobando la eficacia y eficiencia. Para ello requiere datos oportunos y confiables:

Los datos en que se basan los indicadores deben ser válidos, objetivos y sensibles... serán válidos si reflejan los cambios que se quieren medir; objetivos si los resultados que arrojan son independientes de las personas y circunstancias en que se utilizan, y sensibles si registran los cambios de la situación de que se trata.³⁶

Los resultados desprendidos de la evaluación permiten establecer la continuidad, reorientación, modificación o bien el término de acciones de un programa, constituyendo un sistema continuo de aprendizaje y memorias institucionales del gobierno en la materia; pero además de ello, debe constituir una actividad obligada en tanto que los programas utilizan recursos públicos y forma parte de la rendición de cuentas que los gobiernos deben entregar a los ciudadanos. Se recomienda que la evaluación sea *ex ante* o *a priori*, *in situ* (durante) y *ex post* o *a posteriori* para tener una comparación integral de las acciones de gobierno.

De manera general existen dos elementos fundamentales en la evaluación de programas ambientales, la revisión de los objetivos técnicos y los políticos. En los primeros se encuentran los estudios de factibilidad y tienen como objetivo indicar las posibilidades técnicas y los análisis de tipo cuantitativo vinculadas con variables económico - financieras. Por otra parte, en la evaluación política se analizan los factores de tipo cualitativo, como son el logro de objetivos de acuerdo con una

³⁵ Para profundizar en los cambios graduales de las políticas públicas véase LINDBLOM E. Charles: "la ciencia de salir del paso", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *La hechura de las políticas*, Op. Cit. pp. 201 – 226.

³⁶ RUIZ SÁNCHEZ: Op. Cit., p. 40.

plataforma política, el consenso, compromisos y alianzas.³⁷ Ambos tipos de evaluación se complementan en la práctica.

Existe otra fase importante en el caso de la administración de recursos naturales, se trata de la coordinación entre las dependencias que llevan a cabo los programas. Dicha actividad es fundamental para la conjunción de recursos materiales, humanos y financieros que facilitan un mismo fin. De esta manera se coordinan por ejemplo la Secretaría de Medio Ambiente, la Procuraduría Ambiental y otros organismos relacionados con la administración y/o gestión de los recursos naturales.

La importancia de la coordinación no termina en la relación entre dependencias. Considerando que el suelo de conservación tiene propietarios que son las comunidades y los ejidos, la concertación por parte del gobierno resulta muy importante pues hay que conciliar el interés público y privado, con el fin de administrar los programas con su consentimiento. Específicamente se da la concertación con los núcleos agrarios.

Como puede percibirse, administrar los recursos naturales en suelo de conservación es un asunto complejo y multidimensional en el sentido de que convergen dinámicas vinculadas con la esfera pública y privada, situación que representa la necesidad de coordinarse al interior y entre las dependencias, así como con los núcleos agrarios. Otros elementos a destacar son la revisión de la compatibilidad de objetivos (gobierno – núcleos agrarios), obtención de apoyo (financiamiento) y reconocimiento de la diversidad de valores (tanto en suelo urbano como en el de conservación), además de la indagación de las consecuencias futuras de las distintas opciones de acción del gobierno. Asimismo, los programas y proyectos vinculados no deben soslayar la negociación política en la toma de decisiones.³⁸

³⁷ CARDOZO BRUM, Myriam: "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones" en *Revista de administración pública*, México, INAP, 1992, Núm. 84.

³⁸ MELTSNER, Arnold J: *Op. Cit.*, pp. 367 – 392.

Una vez revisados algunos de los elementos que se encuentran alrededor de la administración del suelo de conservación, en el siguiente apartado se explora el sentido de “lo público.”

1.4 LA PRESERVACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN COMO ASUNTO PÚBLICO.

La importancia del suelo de conservación en términos ecológicos, sociales, económicos y culturales pone de manifiesto la necesidad de preservarlo, y para ello se requiere generar: mayores espacios de debate; mejores instrumentos de participación y gestión de problemas ambientales; la canalización de mayores recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos; el trabajo coordinado entre instituciones responsables en materia ambiental; la concertación con grupos de la sociedad civil; y en general, atenderse como un asunto público que forma parte de la agenda de gobierno.

A continuación se dará un acercamiento a la idea de lo “público”, siguiendo a N. Bobbio, y posteriormente se establecen algunas implicaciones sobre la preservación del suelo de conservación como un asunto que atañe a esa esfera.

La idea de lo público tiene varias definiciones, las que a continuación se presentan se encaminan a la construcción de lo que se llamará un asunto público vinculándolo a la materia ambiental y específicamente al suelo de conservación. De acuerdo con Bobbio,³⁹ bajo una definición muy amplia, lo público alude al interés colectivo, al todo por encima de las partes, al bien común; es decir, lo público como lo opuesto a lo privado. Pero Bobbio nos lleva también a entender lo público como la esfera de competencia del poder político que, en las sociedades democráticas, no es ya el ejercicio de la voluntad del gobernante a partir de decisiones tomadas bajo el más absoluto secreto y discrecionalidad, sino más bien como un poder controlado por la sociedad, lo que nos permite concebir lo público más allá de la acción de gobierno.

³⁹ BOBBIO, Norberto: *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1994, pp. 11 – 38.

La idea de lo público como algo abierto y publicitado es importante porque de igual modo hace alusión a “aquellos espacios en donde se ventilan entre todos y para todos, cuestiones de interés común; dimensión colectiva, común, visible y abierta.”⁴⁰ Lo público en este sentido “hace referencia a lo visible en contraposición de lo oculto o secreto... de lo abierto, accesible... inclusión de todos.”⁴¹ Estas definiciones fortalecen la idea de que, forman parte de lo público aquellas problemáticas que tienen una dimensión colectiva, pero que además incluyen la participación de todos en su definición. Por ello en la esfera pública ambiental, además de que las consecuencias impactan a todos, considero que también en las soluciones, se necesita la participación o inclusión de los diversos sectores de la sociedad.

Si se revisa el significado de “asunto público” se tiene que el término “asunto” se refiere a alguna materia de que se trata, ocupación, quehacer. “Es común el uso de giros como ‘asuntos penales’, ‘asuntos de familia’, (o ‘asuntos públicos’) que denotan la especialización del caso.”⁴² De esta manera, entiendo un asunto público como aquel quehacer u ocupación especializada que se vincula a aquello que afecta a todos y que por lo tanto es de interés común. El término “quehacer u ocupación especializada” hace referencia en este caso a la materia ambiental.

Así, la construcción y fortalecimiento de lo público es un proceso complejo. En un problema que atañe a la esfera pública se ve afectada toda una comunidad, una región, una ciudad y requiere que se asuma por el gobierno para la instrumentación de acciones con la participación de otros actores sociales. Cuando el problema es público, existe un interés general para que la situación sea resuelta e intervienen una diversidad de factores. A continuación se destacan algunos de ellos en el caso de la preservación⁴³ del suelo de conservación como un asunto público ambiental.

⁴⁰ LEON Y RAMÍREZ, Carlos: *La construcción de espacios públicos*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, México, 2003, p. 174.

⁴¹ *Ibíd.*, p.190.

⁴² *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Op. Cit.*, p. 125.

⁴³ El significado que aquí se da a preservar es la de mantener, dar continuidad, conservar y/o proteger el suelo de conservación.

Parte de la idea que la preocupación por el cuidado del suelo de conservación se ha tornado creciente para el gobierno del Distrito Federal y sus habitantes. La discusión se ha diversificado y se han puesto en marcha acciones de gobierno a través de políticas y programas. La problemática deja de ser motivación sólo de unas cuantas personas, convirtiéndose en uno de los asuntos con mayor relevancia en la agenda pública del Distrito Federal. Se presenta un escenario donde el mantenimiento del suelo de conservación se asume como prioritario en el campo gubernamental dado que es valorado como estratégico para el sostenimiento de la ciudad, tal como lo demuestran programas como el de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano. Lo anterior hace ver un primer elemento en este asunto: la existencia de un interés de tipo público por preservar un área específica que se considera fundamental para la ciudad.

Otro elemento de este asunto público es que las afectaciones en materia ecológica, social, económica y cultural derivadas de la disminución del suelo de conservación impactan a la mayoría, es decir, al interés colectivo. Una vez que se considera este problema como público, entra a la agenda institucional y se atiende mediante una acción específica (o política pública) como respuesta gubernamental. Las decisiones se materializan en programas y proyectos para el suelo de conservación, acciones que requieren un presupuesto que proviene del erario público, es decir, conformado por las contribuciones de los habitantes de la Ciudad de México.

Cada problemática lleva implícita un contexto y/o características particulares. En el caso del suelo de conservación debe tomarse en cuenta a comuneros y ejidatarios, con quienes se tienen que concertar los diversos programas para la protección de los recursos naturales y los proyectos productivos. Se destaca este hecho porque en este asunto público se aprecia la existencia y organización de grupos sociales, que son actores con los que interactúa el gobierno. Por otro lado, un asunto público se da en el marco de un conjunto de disposiciones jurídicas y normativas, tal es el caso de las leyes de desarrollo urbano, ambiental y los programas como el de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico por citar algunos.

En la actualidad las administraciones en el Distrito Federal, no pueden soslayar acciones orientadas a la protección del suelo de conservación y sus recursos naturales debido al significado que tiene para la ciudad. Los problemas públicos también pueden generar el aumento de presiones políticas que se originan en la opinión pública.⁴⁴ Los gobiernos al ser la dirección o el “timón” tienen la responsabilidad y el deber de servir a su habitantes a través de programas y acciones administrativas y normativas. En el caso de la protección de recursos naturales, pueden existir también elementos o directrices que provienen del exterior que se derivan por ejemplo de foros internacionales y que influyen la acción de gobierno en la esfera pública.

Otra implicación en asuntos que atañen a la colectividad, es la manera en que se encuentran soluciones y en un asunto público no es una tarea que sólo corresponde al gobierno, sino que requiere la incorporación de grupos sociales, de las comunidades agrarias capaces de realizar propuestas, plantear estrategias y acciones concretas arrojadas de sus conocimientos y tradiciones milenarias,⁴⁵ así como de la población en general, todo ello en un marco de corresponsabilidad, es decir de compromiso por parte de gobierno y sociedad. Me parece que esta idea se fortalecerá en la medida que se comprenda la dimensión e implicaciones de preservar el suelo de conservación.

En síntesis, preservar el suelo de conservación del Distrito Federal es un asunto público entre otros factores, por la importancia que tiene para la ciudad en diversas esferas. Por otro lado, la disminución de dicha área acarrea graves afectaciones que

⁴⁴ Downs denomina “ciclo de atención de los asuntos” a aquel proceso donde un problema influye poderosamente en las actitudes y en el comportamiento del público respecto de los problemas clave de su vida cotidiana. Dicho ciclo muestra cómo los problemas de la esfera pública pueden generar presión política suficiente y motivar acciones por parte de los gobiernos para resolverla. DOWNS, Anthony: “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Antología 3), México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición 1996, p. 141.

⁴⁵ Para abundar sobre la revalorización de lo local en las ciencias sociales, el valor de su conocimiento, las formas de operación así como los ajustes que se llevan a cabo en la esfera local, véase SCOTT, James: *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, Yale University Press, 1998, cap. 1.

impactan de manera general a los habitantes. En esta dinámica el problema se asume por el gobierno como público y como tal precisa acciones específicas. Hablar de la esfera pública, es reconocer una compleja relación donde convergen dependencias tanto a nivel federal como local; donde existe la necesidad de negociar con núcleos agrarios; donde hay marcos normativos que regulan el manejo de los recursos naturales; y donde se encuentran entre otros obstáculos, la insuficiencia presupuestal para el establecimiento de programas.

En lo particular, en el asunto público analizado se da la búsqueda de soluciones que atañen a la esfera pública, considerando y sin dejar de lado las implicaciones con la esfera privada, pues no puede negarse la existencia e intereses de comuneros y ejidatarios del suelo de conservación, quienes finalmente son actores sociales que forman parte del entramado en la construcción de espacios públicos:

El fortalecimiento de la democracia parte del supuesto teórico de que la ampliación y construcción de espacios públicos representan una alternativa para lograr un mejor equilibrio entre la siempre difícil coexistencia de la dimensión privada de las libertades civiles y la dimensión pública.⁴⁶

Una vez explicado el por qué se considera la preservación como un asunto público, el capítulo siguiente se referirá a la problemática en suelo de conservación. Un punto trascendente será explorar la acción de gobierno y forma de organización de las dependencias involucradas en su administración, a través de políticas y programas que dan indicio de un fortalecimiento en el asunto.

⁴⁶ LEON Y RAMÍREZ, Carlos: *Op. Cit.*, p. 151.

Capítulo II

Administración del suelo de conservación y recursos naturales en el Distrito Federal.

2.1 DESARROLLO DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL MEXICANA.

Antes de abordar la forma en que se administra el suelo de conservación del Distrito Federal, se revisará brevemente el camino que ha seguido la conformación de la política y gestión ambiental contemporánea a nivel federal, con el fin de establecer un contexto en materia de medio ambiente, que permita el reconocimiento de los retos pendientes pero también de los avances. Lo anterior ofrecerá una idea de la situación en el Distrito Federal.

Un primer acercamiento a la idea de gestión ambiental, es que se relaciona con procesos tales como la formación de acuerdos, la generación de disposiciones globales, la operación de instrumentos y mecanismos, pasando por procesos legislativos y de confluencia de actores.¹

Enrique Provencio distingue tres fases en la conformación de la política y gestión ambiental mexicana.² La primera se ubica entre 1971 hasta 1983. En ella se asocia la problemática ambiental con la salud pública y específicamente con el control de la contaminación. La base normativa, recursos financieros y técnicos se vieron limitados. En estos años la protección ambiental se dio como una función gubernamental central.

La segunda fase abarca desde finales de 1983 hasta 1994. Su antecedente fue la Ley Federal para la Protección al Ambiente de 1982. Un hecho importante fueron las modificaciones constitucionales donde se estableció como deber del Estado la preservación, restauración del equilibrio ecológico y protección ambiental que se plasmó en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente

¹ PROVENCIO DURAZO, Enrique: "Política y gestión ambiental contemporánea en México", en Revista *Economía informa*, México, UNAM, 2004, p. 5.

² Otros autores como Germán González Dávila refiere un período anterior que va de 1917 a 1970 donde el cuidado y protección ambiental era implícito aunque disperso. "Medio ambiente y desarrollo sustentable: una historia de reencuentros y búsquedas," en *Revista Economía informa*, Op. Cit., pp. 25 – 35.

(LGEEPA) en 1988. El nuevo enfoque incluyó la dimensión ecosistémica, lo cual significó ampliar la visión para proteger y preservar los recursos naturales.

En la segunda etapa, uno de los mayores esfuerzos en materia ambiental se dio entre 1990 y 1994, donde existieron cambios que han marcado la política y gestión ambiental contemporánea hasta la actualidad. En estos años la orientación se dio hacia la sustentabilidad y en materia institucional se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE),³ la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA)⁴ y la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO).⁵ Lo anterior se realizó en el contexto de los debates de la Comisión de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) que de alguna manera influyeron en las transformaciones institucionales.

La tercera etapa abarca de 1994 – 95 hasta la fecha. En ella se han suscitado reformas a la LGEEPA estableciendo procesos consultivos y de participación, hecho que es un avance en materia democrática. A pesar de ello, existen claroscuros en la política y gestión ambiental mexicana. Entre los principales problemas se encuentran los insuficientes mecanismos de evaluación, necesarios para decidir si cambia o continúa una política; la aplicación de programas con carácter centralista, poca participación ciudadana, así como la insuficiencia de recursos financieros. Se agrega

³ La misión del INE es la generación de información científica y técnica sobre problemas ambientales y la capacitación de recursos humanos, para informar a la sociedad, apoyar la toma de decisiones, impulsar la protección ambiental, promover el uso sustentable de los recursos naturales, y apoyar a la SEMARNAT en el cumplimiento de sus objetivos. Ver: <http://www.ine.gob.mx/about.html>

⁴ La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y operativa. Tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en la materia. Ver: http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?it_id=3193&sec_id=17&com_id=0

⁵ México posee una gran diversidad biológica. Por este motivo, se realizó la Reunión Internacional sobre la problemática del conocimiento y conservación de la biodiversidad en febrero de 1992. En ella se analizaron las amenazas a las que se encuentra sujeta la biodiversidad y las acciones necesarias para su conservación. La reunión dio lugar al acuerdo presidencial para la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), publicado el 16 de marzo de 1992. Para más detalle ver: http://www.conabio.gob.mx/institucion/conabio_espanol/doctos/conabio.html

además la tendencia a reducir las estructuras en materia programática, operativa, disposición de fondos presupuestales y de personal. Además, existen dificultades de organización y coordinación entre la administración federal, así como deficiencias en el diseño, ejecución, negociación política y solución de conflictos.⁶ Las soluciones a esta diversidad de problemas constituyen los principales retos en la consolidación de las políticas públicas ambientales.

A pesar de las limitaciones señaladas, también existen avances como el crecimiento de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico y aumento de investigadores en materia ambiental; surgimiento de instituciones vinculadas al desarrollo sustentable y mayor apertura para fondos de investigación; se observa también un rol más protagónico en los debates, diseño y evaluación de políticas por parte de grupos científicos y académicos, así como el fortalecimiento de organismos como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua⁷ y de la CONABIO, que permiten la generación de conocimiento e información para las políticas. Asimismo, cada vez es más frecuente que se realicen auditorías ambientales a empresas y proyectos y que se abran espacios de intervención social. Los avances han contribuido a mejorar el nivel del debate en temas ambientales, así como aumento en la confiabilidad de la información.⁸

En la conformación de la política y gestión ambiental mexicana se da una compleja relación entre poderes, gobierno federal, estados y sociedad organizada. Su desarrollo y transformación exige la conjunción de esfuerzos, capacidades institucionales, talentos, voluntad política y mayor conocimiento respecto de la protección al ambiente:

⁶ PROVENCIO DURAZO, Enrique: *Op. Cit.* p. 5 – 7.

⁷ Por decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2001, el IMTA es ahora un organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado sectorialmente por la SEMARNAT. Su misión es “realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, la conservación y la rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.” Ver: <http://www.imta.mx/imta-frames.phtml>

⁸ PROVENCIO DURAZO, Enrique: *Op. Cit.* p. 13.

Puesto que en México la política ambiental es una... de las más recientes, su concepción, edificación y consolidación han requerido un gran esfuerzo de reconocimiento y comprensión sobre la relevancia y el impacto que tienen el cuidado del medio ambiente, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en otras importantes facetas del desarrollo nacional.⁹

En síntesis, prevalecen rezagos importantes en la trayectoria de las políticas ambientales pero también hay avances en cuanto al nivel de importancia y apoyo político e integración de capacidades ciudadanas y académicas. Contando con un panorama a nivel nacional, a continuación se profundiza en la problemática del suelo de conservación del Distrito Federal con el fin de explorar la diversas de factores que intervienen en su dinámica.

2.2 PROBLEMÁTICA EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

Uno de los procesos más importantes que ha afectado el suelo de conservación, es el crecimiento urbano acelerado y desordenado, en detrimento de los recursos naturales que se reducen año con año: “se estima que en los últimos sesenta años el avance de la zona urbana se ha dado en razón de cerca de una hectárea por día,”¹⁰ provocando además erosión de suelos, disminución en los niveles de los mantos freáticos y de las condiciones de calidad de vida para los habitantes.

A la situación anterior, se agrega el hecho de que la expansión urbana sobre tierras ejidales y comunales es provocada entre otros factores, por la venta de predios y consolidación de asentamientos irregulares ubicados en suelo de conservación. De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal: “el avance de la mancha urbana sobre los núcleos agrarios remanentes ha sido vertiginosa. Ello ha

⁹ La gestión pública de las políticas ambientales, *Revista de Administración Pública* No. 102, México, INAP; 1999, p. 5.

¹⁰ *Elementos para una gestión adecuada del suelo de conservación del Distrito Federal*, documento de trabajo, Ciudad de México, PAOT, Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, 2006, p. 8.

transformado la vida rural a urbana, por lo que se ha generado una problemática ambiental muy compleja.”¹¹

Como se explicó en el capítulo primero, en suelo de conservación se llevan a cabo procesos que benefician a la ciudad como la absorción de agua de lluvia. No obstante, ante su pérdida, la capacidad de los acuíferos subterráneos está por debajo de la demanda actual, por lo que cada vez más el vital líquido¹² se abastece de fuentes lejanas con el consecuente gasto de operación:

Tal vez el más serio problema ambiental de la ZMVM sea el del progresivo y severo abatimiento que padece el acuífero subterráneo desde hace ya muchas décadas. Simplemente, el consumo de agua es cada vez mayor a su menguante disponibilidad. Si lo visualizamos como una ecuación, el equilibrio será óptimo cuando el agua que se extraiga del acuífero corresponda a la cantidad que se le infiltra o reinyecta.¹³

La infiltración de agua para el acuífero de la Ciudad de México es muy importante en materia económica, porque significa agua más barata en términos de distribución.¹⁴ De esta manera, conviene a la ciudad en términos económicos la recarga natural del acuífero y para ello es elemental conservar los recursos naturales. La pérdida de suelo de conservación impide que se lleve a cabo el proceso de recarga. Se estima

¹¹ <http://sma.df.gob.mx>

¹² Manuel Perló Cohén señala que el agua es un activo estratégico del cual, de su buen aprovechamiento y cuidado dependerá la riqueza de las naciones en el siglo XXI. Destaca que entre los principales problemas en la Ciudad de México se encuentran la poca cultura de pago por el servicio público; la sobreexplotación de los acuíferos; que sólo una porción del agua residual es tratada y que no se aprovecha el agua de lluvia. Señala que casi el 60% del agua de la ciudad se abastece de sus propios acuíferos. *XV Seminario de economía urbana y regional 2005*, Torre II de Humanidades, 29 de noviembre de 2005.

¹³ LUISELLI FERNÁNDEZ, Cassio: “Hacia una metrópoli verde y sostenible” en *Metrópolis 2025*, publicación del Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C, Julio 2006, Año 1, Número 7, p. 2

¹⁴ El precio estimado del Temascaltepec es de \$8.60, del Cutzamala \$5.60 y del acuífero \$1.01 al que se suma el costo de potabilización. En EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto RÉBORA TOGNO (Coordinadores): *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*, México, GDF; 2000.

que por cada metro cuadrado que se pavimenta, se dejan de captar 1,600 litros de agua (equivalente a 1.6 m³) anualmente.¹⁵

A pesar de que los ecosistemas que se encuentran en suelo de conservación ofrecen bienes y servicios ambientales que benefician a los habitantes de la Ciudad de México y su área conurbada, y a pesar del reconocimiento en los diagnósticos como zonas necesarias para la preservación ecológica, su desaparición es una constante en la medida que la ciudad crece. De acuerdo con la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER), entre las principales causas de la pérdida de la cobertura natural se encuentran el crecimiento urbano, la expansión agrícola, la extracción de suelo y minerales, la tala clandestina y los incendios forestales:¹⁶

Los problemas ambientales que afectan más directamente... son la deforestación, erosión y contaminación, sin embargo, la interconexión de los elementos afectados, agua, suelo, atmósfera y especies animales y vegetales, hace que, aunque los impactos se produzcan en un área local, sus efectos repercuten al nivel global.¹⁷

El suelo de conservación está sujeto a fuertes presiones de degradación, algunas de índole natural y otras provocadas por el hombre. Dentro de las primeras se tiene a las plagas y enfermedades que dañan a los bosques, así como la erosión hídrica y eólica.¹⁸ Dentro de las provocadas por el hombre se encuentran los incendios forestales, que de acuerdo con DGCORENADER, son provocados por la ganadería extensiva que requiere quema de pasto seco, para que el nuevo, sirva como alimento para el ganado. Desafortunadamente al salirse de control provoca incendios forestales.

¹⁵ *Elementos para una gestión adecuada...*, Op. Cit. p. 9.

¹⁶ *Entrevista con el Director de Protección de Recursos Naturales* de la DGCORENADER, Ing. Francisco Uribe, llevada a cabo el 27 de Marzo de 2006. Período de gestión 2003 - 2006.

¹⁷ Carabias Julia y Lourdes Arizpe: "El deterioro ambiental: cambios nacionales, cambios globales", en AZUELA, Antonio y otros (Coords.): *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993, p. 43.

¹⁸ Aunque ambos tipos de erosión también pueden ser provocadas por acciones humanas como el desmonte que expone los suelos y los erosiona.

Otro problema en la región,¹⁹ es la tala clandestina realizada tanto por las comunidades rurales del Distrito Federal²⁰ como por los habitantes del estado de México y Morelos en las zonas limítrofes. Este hecho se vincula fuertemente con la veda forestal impuesta desde 1947. Para tener una idea de la magnitud del avance hacia el suelo de conservación, se destaca que entre 1970 y 1990, la superficie urbanizada septuplicó, ocasionando que los bosques disminuyeran 12%, las áreas agropecuarias 24% y el área de matorrales 35%.²¹

Otro de los factores que incide en la problemática se relaciona con la tenencia de la tierra. De acuerdo con datos del año 2000, la tenencia que predominaba en suelo de conservación era social (ejidal y comunal) con alrededor del 71%; la pequeña propiedad con el 23%; propiedad pública (parques nacionales) con menos del 3% y otros tipos de propiedad con 3%. En cuanto a la población, la Secretaría de la Reforma Agraria reconoció cerca de 20 mil personas que detentaban el 75% de ese suelo, espacio donde se ubican los bosques, pastizales y zonas agrícolas.

La tenencia de ejidatarios y comuneros, les permite decidir sobre los terrenos y los recursos naturales que hay en ellos. De acuerdo con las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y la legislación agraria, ejidatarios y comuneros, propietarios mayoritarios del suelo de conservación del Distrito Federal pueden disponer de su propiedad.²² De ahí que en la actualidad, el gobierno de la ciudad haga énfasis en políticas de arraigo²³ y de retribución con el fin de mitigar la venta de terrenos.

¹⁹ Me refiero al área del suelo de conservación.

²⁰ DGCORENADER reconoce que con la veda forestal, acciones de seguridad pública e inspecciones, en la actualidad es más difícil para comuneros y ejidatarios obtener ingresos económicos con la venta de recursos forestales.

²¹ "Políticas e instrumentos para la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales" en EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto RÉBORA TOGNO (Coordinadores), *Op. Cit.*, p. 180.

²² *Ibidem*.

²³ Por políticas de arraigo, se entienden aquellas directrices por parte del Gobierno del Distrito Federal, que se encaminen a mantener a los pobladores de suelo de conservación en esta área, mediante proyectos productivos que les provean recursos económicos, de manera que se propicie el trabajo en estas áreas y no su desaparición.

El cambio en el uso del suelo es otro problema de la región. A diferencia de la baja productividad en las actividades primarias, emerge el alto valor de la tierra para propósitos urbanos,²⁴ hecho que genera cambios en los usos del suelo propiciando pérdida de recursos naturales. Por esta razón está presente un interés económico, resultado de mayores ganancias que pueden obtenerse al destinar áreas de suelo de conservación para usos urbanos.²⁵ Al respecto: “la perturbación y destrucción de los recursos naturales obedece... a la diferencia que existe entre los valores de uso y cambio del suelo en la zona de conservación del Distrito Federal.”²⁶ En otras palabras, un uso de suelo vinculado con la preservación, resulta menos redituable para los comuneros y ejidatarios que un uso habitacional.

El cambio en el uso del suelo se complica al constituir la región, una de las pocas opciones para gente de bajos recursos con necesidad de lugares para habitar, lo que genera la aparición de asentamientos humanos irregulares.²⁷ La condición económica adversa los obliga a apropiarse de estos espacios dado que los predios regularizados en el área urbana, resultan más costosos y están fuera de sus posibilidades reales. Esta situación genera la expansión de la mancha urbana a pesar de políticas de desalojo llevadas a cabo por parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Así, la especulación de la tierra, el fraccionamiento de los terrenos y la presión inmobiliaria son problemas que enfrenta el suelo de conservación. No sólo es atribuible a los núcleos agrarios *per se*, sino que hay considerar la situación de pobreza y marginación de la gente que vive en esta parte del Distrito Federal, que al

²⁴ La DGCORENADER SEÑALA que la utilidad aparente de una hectárea de cultivo, en el mejor de los casos (frutales) asciende a \$28,050 pesos anuales, mientras que el precio de venta por hectárea en el caso más bajo del suelo urbanizado es de \$2,500,000 pesos. En *Elementos para una gestión adecuada...*, *Op. Cit.* p. 11.

²⁵ Por tal motivo en 2003 se modificó el Código Penal para el Distrito Federal con el fin, entre otras, de sancionar la construcción de nuevas viviendas en suelo de conservación.

²⁶ “Políticas e instrumentos para la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, *Op.Cit.* p. 185.

²⁷ Para un análisis a profundidad sobre los asentamientos irregulares en suelo de conservación véase CASIANO DIONICIO, César: *Administración estratégica en materia urbana. Asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación del D.F.*, México, 2004, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (Especialidad admón. pública).

no encontrar otras alternativas se ven obligadas a vender sus propiedades. Con ello se han originado mercados negros de tierras.²⁸

En materia de administración, en suelo de conservación tienen competencia diversas instituciones tanto del gobierno federal como local, situación que exige mayores niveles de coordinación interinstitucional y claridad de atribuciones para ejecutar de manera eficaz y eficiente los programas en la zona. Las principales instituciones del gobierno federal son la SEMARNAT, CONAFOR, PROFEPA, SAGARPA y Secretaría de la Reforma Agraria, mientras que por el GDF se encuentran la Secretaría de Medio Ambiente por conducto de la Dirección General de CORENADER, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Centro Regional 2, delegaciones políticas, así como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la localidad.

La problemática hasta aquí expuesta ha traído múltiples consecuencias, como el deterioro de los recursos naturales y desequilibrio en el funcionamiento de los ecosistemas. El crecimiento urbano se convierte en un problema en la medida que el espacio y los recursos naturales escasean, ejerciéndose mayor presión sobre ellos.²⁹ En otras palabras, al crecer la escala de la demanda de recursos y servicios, en grandes concentraciones como la Ciudad de México, se rebasa la capacidad de regeneración de los recursos naturales:

El crecimiento de la población es otro factor social porque una población en rápido crecimiento es una carga para los recursos naturales de un país, así como para su capacidad para proporcionar vivienda, atención de salud, educación, agua potable y servicios de saneamientos para todos.³⁰

Con lo anterior quiero señalar que los sistemas naturales tienen capacidades finitas para soportar las actividades productivas y de consumo de la sociedad. La

²⁸ *Entrevista DGCORENADER.*

²⁹ En el DF, en los últimos 10 años, la mancha urbana creció en promedio anual 479 has., según datos de la entonces Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (ahora DGCORENADER). En este mismo lapso se han perdido 4 mil 796 has. de suelo de conservación, principalmente por invasiones. En *Gaceta territorio ambiental*, año 1, número 1, PAOT, 2003.

³⁰ ROJAS OROZCO, Cornelio: *Op. Cit* p.19.

desaparición de suelo de conservación además de la pérdida de recursos naturales, impacta los ecosistemas, genera desequilibrios ecológicos e impacta la biodiversidad en la región del sur del Distrito Federal:

La destrucción de cada nueva porción de la cubierta vegetal o su transformación, implican no sólo desequilibrio en los ciclos hidrológicos, erosión, contaminación, desertificación o algún otro efecto de orden ecológico, sino que también se traducen en la disminución... del amplio rango de variabilidad biológica existente en el territorio.³¹

En el ámbito social, al desaparecer suelo de conservación, disminuye la capacidad de los ecosistemas para favorecer la disolución, absorción o degradación de algunas partículas que recibe del ambiente. Esta situación se agrava en ciudades como el Distrito Federal, donde se concentra de manera importante la población y el tránsito vehicular.³² Lo anterior incide negativamente en la salud de los habitantes, pues provoca un aumento en el índice de enfermedades respiratorias, sobre todo en los adultos mayores y niños. Se calcula que los padecimientos agudos relacionados con el sistema respiratorio, constituyen una de las principales causas de enfermedad en el país.³³ Sin duda con la pérdida constante de suelo de conservación, la probabilidad de riesgos y daños potenciales para la salud aumentan.

Otra consecuencia se vincula con la generación de conflicto social por falta de agua. Al respecto se sabe que existe una fuerte tendencia hacia el desabasto y problemas en la distribución del recurso en regiones cada vez más amplias, situación que puede generar conflictos que alteran el grado de gobernabilidad.³⁴ En ese sentido el Distrito

³¹ CABALLERO, Javier: "El uso de la diversidad vegetal en México; tendencias y perspectivas" en LEFF, Enrique: *Medio ambiente y desarrollo en México*, México, UNAM, 1990, p. 257.

³² Se estima que el Distrito Federal cuenta con alrededor de 8.7 millones de habitantes; la población de la zona metropolitana se estima en más de 21 millones de habitantes y el parque vehicular de la ciudad se calcula en más de 3.5 millones.

³³ ROJAS OROZCO, Cornelio: *Op. Cit* p. 77.

³⁴ En el Foro académico denominado "El enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable", que se llevó a cabo el 11 de abril de 2005 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, se resaltó cómo hoy en día la gobernabilidad se relaciona con el acceso y uso de manera racional de los recursos naturales. La idea de gobernabilidad hace alusión a aquella condición en la que el gobierno tiene un

Federal no está exento pues debido al consumo que requiere para llevar a cabo su funcionamiento, cada vez necesitará proveerse de fuentes lejanas que puede afectar la relación debido a la extracción de agua en otra entidad, para abastecer al centro del país. Tal hecho se agrava con la pérdida de suelo de conservación considerando que allí se da infiltración para el acuífero de la ciudad.

En materia económica, las consecuencias son diversas en la medida que se desincentiva la generación de proyectos productivos como los ecoturísticos que provoca a su vez, poca o nula generación de ingresos en zonas rurales, pérdida en la oferta para el turismo demandante de calidad visual, etc. Sin duda existe una estrecha vinculación entre afectaciones ambientales y factores económicos. A ese respecto, la economía local se fortalece en la medida que se haga un aprovechamiento sustentable de los recursos. Por otra parte, situar lo económico sobre lo ambiental en el corto plazo, afecta a la economía en el largo plazo:

Los aspectos económicos están estrechamente vinculados con los problemas ambientales. La economía depende del uso sustentable de recursos renovables, el uso excesivo de estos para obtener ganancias a corto plazo puede perjudicar el futuro económico a largo plazo de un país.³⁵

En síntesis, la pérdida de suelo de conservación acarrea consecuencias ambientales, sociales, políticas y económicas. Dado que la disminución de la cobertura natural parece ser una práctica desarrollada a la par del crecimiento de la ciudad, como reflexión debe destacarse el hecho de que los recursos naturales no son ilimitados y que una renovación exitosa a partir de las políticas de restauración, es lenta.

Una vez identificada la problemática general, se revisará la manera en que se administra el suelo de conservación desde el punto de vista institucional, partiendo del análisis de la estructura de gobierno responsable en materia ambiental así como

alto grado de eficacia en sus decisiones y en un contexto democrático hace prevalecer la legalidad y genera tranquilidad en términos sociales.

³⁵ ROJAS OROZCO, Cornelio: *Op. Cit* p 18.

las principales acciones de gobierno llevadas a cabo, elementos que se encuentran alrededor de la trayectoria como asunto público.

2.3 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA ADMINISTRAR EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

En 1997 se dio una reestructuración institucional con el fin de atender de manera más integral los problemas ambientales. Parte de los cambios, fue la utilización de un enfoque para el suelo de conservación que lo vinculó con el desarrollo rural. De esta forma destaca la transferencia de la Dirección de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Económico, a la Secretaría de Medio Ambiente en febrero del año 2000, con lo cual se asignó a ésta última la responsabilidad de conducir la política de desarrollo rural de la ciudad, hecho que resultó importante para el trabajo conjunto de la dimensión ambiental con las políticas de desarrollo rural del GDF, en el marco de una forma de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Así el cambio se dio:

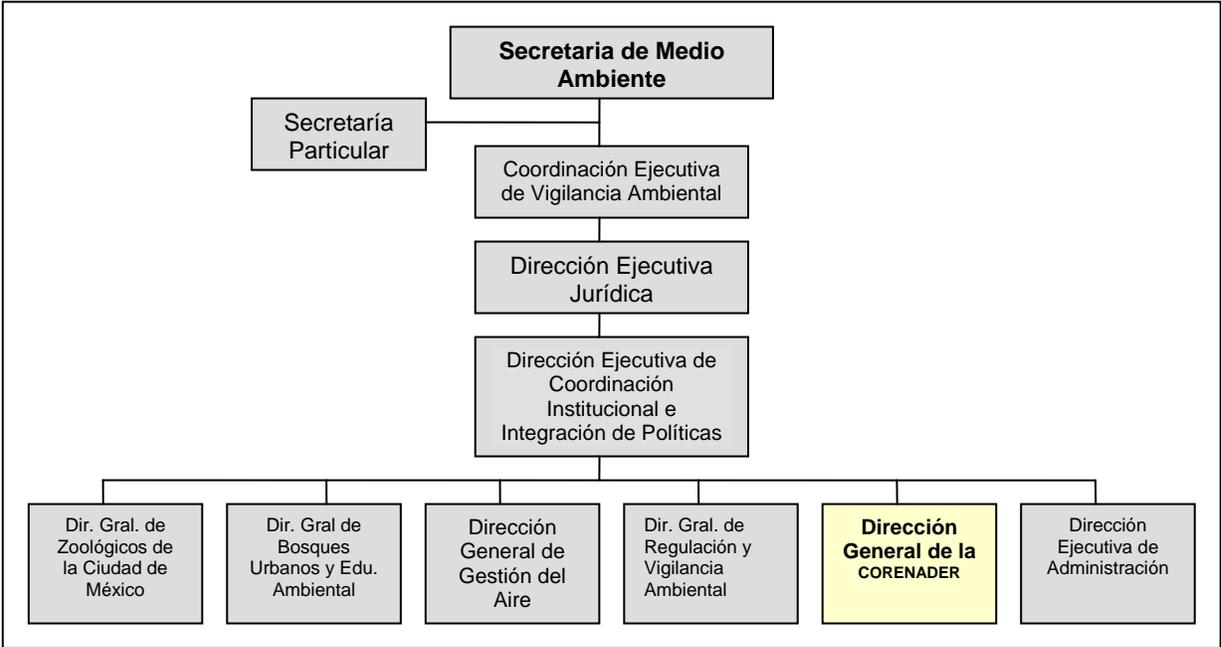
Al reconocer los nexos que existen entre la conservación de los recursos naturales y la instrumentación de planes y políticas de desarrollo con ejidos y comunidades en suelo de conservación, y con el propósito de hacer converger los objetivos comunes de lo ambiental y lo económico.³⁶

Considero que los cambios institucionales se vinculan con el desarrollo sustentable en la medida que se intenta hacer compatibles las esferas económica y social con la ambiental. Asimismo, es una de las formas de construcción de lo público en materia ambiental en la ciudad, dado que hay cambios enfocados a la transformación y fortalecimiento institucional. De esta manera, además del cambio en atribuciones, existe un esfuerzo para incorporar el sector rural en los objetivos de la preservación de los recursos naturales.

³⁶ MASTACHE MONDRAGÓN, Aaron: "La gestión ambiental en el Distrito Federal," en ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía y otros (Coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, CIICSH – UNAM, UAM – A, CONACULTA – INAH, 2002, p. 382.

A continuación se presenta la forma en la que se organiza la SMA del Distrito Federal donde se muestran cada una de las Direcciones Ejecutivas y Generales que la integran, responsables de diferentes aspectos de la gestión ambiental.

Organigrama de la Secretaría de Medio ambiente del Distrito Federal.



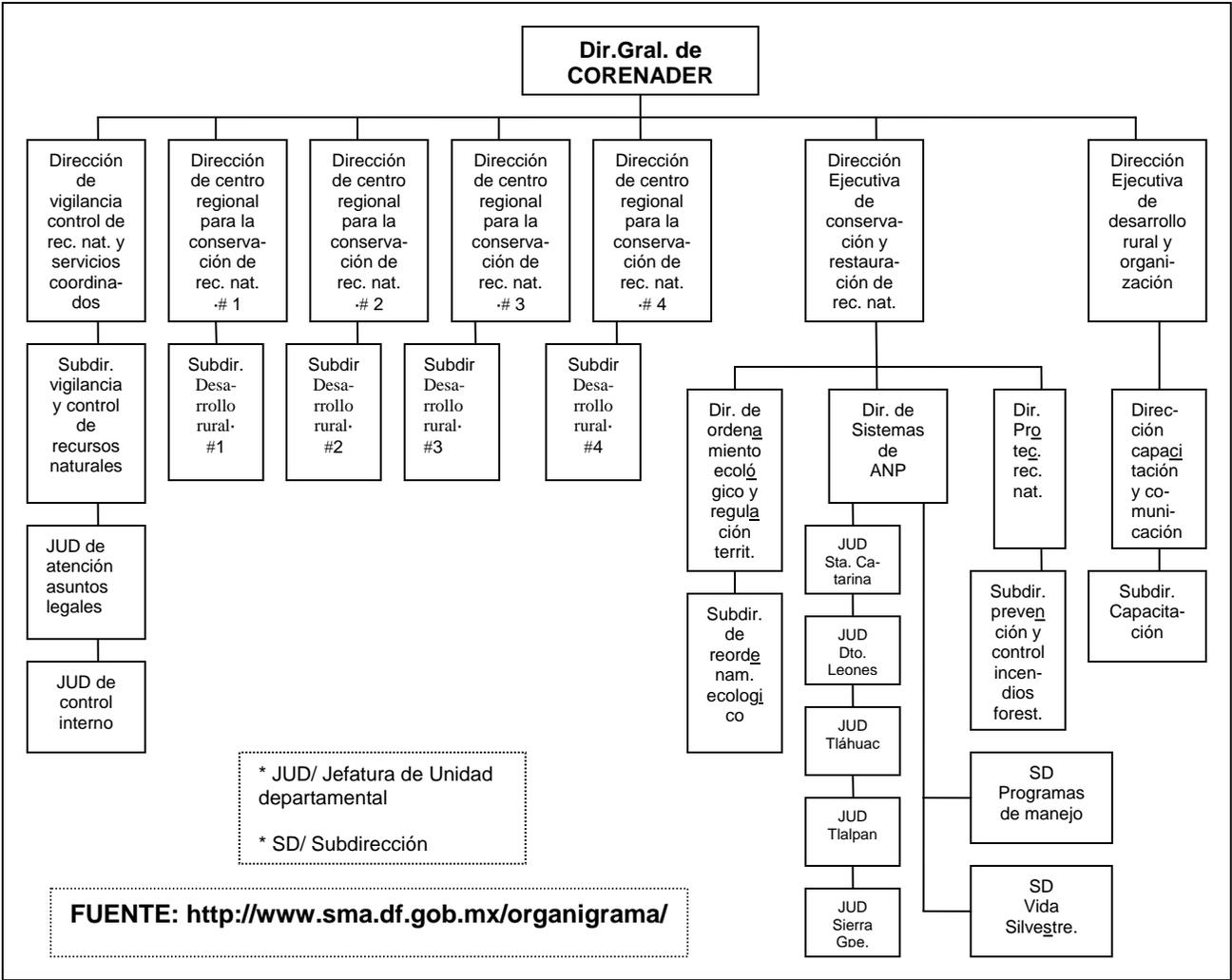
La SMA cuenta con una Coordinación Ejecutiva, tres Direcciones Ejecutivas y cinco Direcciones Generales. Para efectos de la presente investigación se analizará la Dirección de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER), la cual tiene como objetivo principal la conservación y mejoramiento de los bienes y servicios ambientales generados en el suelo de conservación, así como impulsar el desarrollo rural. Entre sus principales acciones se encuentran proteger, restaurar y aprovechar los recursos naturales; desarrollar proyectos que fomenten la organización comunitaria, a la vez que se propicie el arraigo a la tierra. Se propone aplicar tecnologías en suelo de conservación amigables con el medio ambiente, así como mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona rural.

Lo que actualmente es DGCORENADER ha transitado por una larga trayectoria institucional. Tiene sus orígenes en el extinto Órgano Desconcentrado denominado Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER) y anteriormente denominada Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario (COCODA), la cual fue creada el 10 de enero de 1977; su objetivo estaba dirigido a identificar e implantar programas para generar actividades agropecuarias de alta rentabilidad, mediante la instrumentación de una estrategia que incorporara empresas agroindustriales y de servicios, de distribución de insumos y comercialización. No obstante, esta conformación orgánica resultó insuficiente para atender los requerimientos de la población rural del Distrito Federal.

Por lo anterior la COCODA planteó en 1983 una propuesta de modificación en la estructura orgánica para dar mayor eficacia en la realización de sus actividades. Debido a medidas de racionalización administrativa para la reducción de áreas en todo el aparato gubernamental emitidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en julio de 1985, se suprimió la Comisión de Ecología, fusionándose con la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario, surgiendo un órgano que se encargó de los asuntos rurales del Distrito Federal. Así el 26 de agosto de ese mismo año, se instrumenta la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), que continuó con los programas que operaba la COCODA, adicionándose las funciones de regulación de usos, destinos y reservas del suelo rural y las de fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales del Distrito Federal.

En 1995 como resultado de la reestructuración jurídica y administrativa del Departamento del Distrito Federal, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, cambió de nomenclatura por Comisión de Recursos Naturales, transfiriendo sus atribuciones de desarrollo y fomento agropecuario a la Secretaría de Desarrollo Económico. Por lo anterior se efectuó una reestructuración de la Comisión de Recursos Naturales, reorientando sus funciones hacia la protección, fomento y conservación de los recursos naturales.

En enero de 2000 se transfirió a la CORENA, hasta ese momento órgano desconcentrado, las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Rural dando lugar a CORENADER y reestructurándose la Secretaría del Medio Ambiente. En enero de 2004 se cancelaron los órganos desconcentrados y se readscribieron en el ámbito de la administración pública centralizada, con lo cual a partir de 2004 se constituyó la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y desarrollo Rural (DGCORENADER), reestructurándose de nueva cuenta la SMA.³⁷ Para realizar sus actividades, actualmente se organiza de la siguiente manera:



³⁷ Manual Administrativo de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, Secretaría del Medio Ambiente, 1 de junio de 2004, pp. 3 - 6.

De manera general DGCORENADER cuenta con una Dirección de Vigilancia, Control de Recursos Naturales y Servicios coordinados; cuatro Direcciones de Centro Regional para la Conservación de Recursos Naturales encargadas de ejecutar acciones en materia de vigilancia y conservación de los recursos naturales; una Dirección Ejecutiva de Conservación y Restauración de Recursos Naturales que a su vez cuenta con tres Direcciones, una responsable del ordenamiento ecológico, otra que administra el Sistema de Áreas Naturales Protegidas y la tercera vinculada con la protección de recursos naturales, que lleva entre otras actividades el combate de incendios forestales. También cuenta con la Dirección Ejecutiva de desarrollo rural y organización que se dedica a la orientación y establecimiento de los planes y proyectos integrales de desarrollo rural y se encarga además de llevar a cabo labores de capacitación.

La organización institucional en la administración del suelo de conservación implica además de la SMA, por conducto de la DGCORENADER, la organización a través de la figura de Centros Regionales cuyo objetivo es administrar un espacio más o menos similar en cuanto a la extensión territorial. De esta manera, la Dirección se coordina mediante cuatro centros regionales. El número 1 está conformado por Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras; el Regional 2 es Tlalpan; el Regional 3 es Milpa Alta y Tláhuac; y el Regional 4 es Xochimilco. Cada uno de ellos permite además de llevar a cabo los programas, mantener un enlace entre GDF y núcleos agrarios.

En el caso de Xochimilco y el Tlalpan, el Centro Regional corresponde a una sola delegación; en la primera por la complejidad de su problemática y en la segunda por ser la delegación más grande del Distrito Federal. Se trata de una forma de organización para administrar el suelo de conservación, proteger los recursos naturales, facilitar la coordinación y la concertación. Cada Centro Regional tiene una estructura, lo encabeza un Director; existen coordinaciones y normativamente depende de oficinas centrales (DGCORENADER). La organización institucional para administrar el suelo de conservación implica además el funcionamiento de los

órganos político – administrativos, es decir, las delegaciones, a través de su Dirección General vinculada con la ecología y el desarrollo sustentable.

Además de considerar la organización institucional, es importante conocer algunas acciones de gobierno a través de programas y la unión de grupos rurales, como evidencias en torno al fortalecimiento de actividades para preservar el suelo de conservación como asunto público. Con dichas evidencias intento demostrar que cada vez más el gobierno pone mayor atención en la región y sus recursos naturales.

2.4 TRAYECTORIA Y EVIDENCIAS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO EN SUELO DE CONSERVACIÓN COMO ASUNTO PÚBLICO 2000 -2005.

La trayectoria que a continuación se muestra comprende del año 2000 a la fecha, donde se encuentran elementos que muestran el interés para proteger el suelo de conservación. Desde mi perspectiva las evidencias que a continuación se presentan son las más representativas en el fortalecimiento del asunto público.

Programa General de Desarrollo Urbano 1996.³⁸

En él se hace un diagnóstico sobre las consecuencias ambientales y sociales del crecimiento de las últimas décadas, señalando que el crecimiento urbano de la Ciudad de México, se llevó a cabo en detrimento de sus áreas forestales naturales y se ubican otras causas como la deforestación y los asentamientos ilegales. El Programa manifiesta la importancia del agua para la ciudad y el problema de sobreexplotación de los acuíferos. El documento también ratifica la línea limítrofe entre suelo urbano y de conservación, reconociendo que en este último se capta la mayor infiltración de agua y por lo tanto la necesidad de establecer usos compatibles para su preservación. Entre las acciones estratégicas propuestas se encontraron el control de la expansión urbana y elaboración del ordenamiento ecológico.

³⁸ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ciudad de México, Versión 1996, pp. 110.

Bando No. 2.³⁹

Una de las políticas que pretendió llevar a cabo el nuevo Gobierno del Distrito Federal que entró en funciones a finales del año 2000, consistió en frenar el crecimiento desmesurado hacia delegaciones como Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta. Producto de lo anterior, se decretó el Bando No. 2 donde además de reconocer la responsabilidad de la conducción del desarrollo urbano, hace saber:

Que es vital preservar el suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad.

Dentro de las acciones concretas establecidas para revertir la tendencia de crecimiento, se encontró la redensificación urbana y reciclamiento de la infraestructura en las delegaciones centrales, con el fin de disminuir las presiones sobre el suelo de conservación.

Programa General de Ordenamiento Ecológico (2000).⁴⁰

Es un valioso instrumento que regula usos del suelo, manejo de recursos naturales y actividades productivas en suelo de conservación. Sus lineamientos tienen como objetivo detener la mancha urbana y retribuir a los dueños de la tierra. El programa reconoce los valores culturales, económicos y ambientales de los pueblos. Reitera la línea entre suelo urbano y de conservación y es consultado por las delegaciones en materia de ordenamiento ecológico para saber la viabilidad ambiental y la autorización de proyectos con base en la tabla de usos del suelo.

La regulación de las actividades en el suelo analizado, es un avance porque anteriormente no había un instrumento específico o de esta naturaleza, razón por la

³⁹ Publicado el 7 de diciembre de 2000.

⁴⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de Agosto de 2000.

cual se llevaban acciones que resultaban poco compatibles y dañinas al medio ambiente. El programa establece la importancia de la región:

Es una región crítica para el bienestar de los habitantes de la ZMCM por los servicios ambientales que presta... El funcionamiento natural de los ecosistemas y agroecosistemas es fundamental para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca de México, ya que abarca las zonas más importantes para la recarga del acuífero. Además, la vegetación natural regula los escurrimientos superficiales y protege al suelo de la erosión hídrica y eólica. Asimismo, es una región prioritaria para la conservación de la diversidad biológica... Igualmente, los bosques proveen recursos maderables y no maderables a las comunidades rurales de la región. Por último, provee diversas oportunidades de recreación.⁴¹

Asimismo, considera indispensable la participación activa de la sociedad, en particular de comuneros y ejidatarios, para el cumplimiento de las metas del Programa y así dar cabida a la toma de decisiones conjunta entre la sociedad y el GDF. El ordenamiento ecológico considera fundamental también la participación de los pueblos, ejidos y comunidades de la zona rural para la definición de los usos del suelo. En general el PGOE es un instrumento que fue necesario para sistematizar las actividades que se realizaban sin mayor apego a una norma en suelo de conservación.

Programa de Protección Ambiental 2002 – 2006.⁴²

El Programa se instrumenta por la Secretaría del Medio ambiente y es un documento que integra la política ambiental que guía al gobierno de la ciudad. El enfoque utilizado es el de sustentabilidad y se reconoce la necesidad de crear equilibrios entre las actividades económicas y la preservación del medio natural. Además reitera

⁴¹ Fragmento de la exposición de motivos del PGOE.

⁴² Publicado en Mayo de 2002.

la importancia de la participación de la ciudadanía, autoridades y sector privado para alcanzar los objetivos y revertir el deterioro ambiental.

El programa de Protección Ambiental enfatiza la relación entre la ciudad y los sistemas ecológicos, otorgando alta prioridad a la protección y fomento de los servicios ambientales que el suelo de conservación presta a la urbe, con ello se pretende conservarlo y aprovecharlo de manera sustentable. Una condición necesaria establecida es la contención del crecimiento urbano. De acuerdo con sus proyecciones:

De continuar las actuales tendencias de avance de la urbe sobre el suelo de conservación, la enorme riqueza natural ahí presente y los importantes servicios ambientales que la zona rural presta a la ciudad se verán severamente afectados, y con esto la propia sustentabilidad de la misma.

Por tal motivo su protección se concibe como de alta prioridad dentro del proyecto de la SMA. Por otro lado, establece la necesidad de fortalecer la economía rural como una estrategia para la preservación del suelo de conservación, haciéndola más rentable y ambientalmente amigable, considerando que existe una crisis agrícola vigente que incide en la calidad de vida de la población rural, provocando venta ilegal de suelo y prácticas agropecuarias con daños ambientales. Por esta razón todas las acciones de gobierno en el área rural, tienen una fuerte orientación hacia la restauración y protección de los recursos naturales.

Otro elemento importante del programa, es la promoción de aquellas obras y acciones destinadas a la conservación y resguardo de los servicios ambientales, como actividades de interés público. En materia ecológica, uno de los propósitos de la administración es utilizar y fortalecer el PGOE, que es un instrumento con fuerza legal, fundamentos técnicos y científicos para delimitar y regular el uso del suelo.

Unión de Comisariado y ex – comisariados (2003).

Uno de los elementos que hace más interesante la revisión de la trayectoria en la administración de los recursos naturales, es la conjunción, el trabajo y demanda de otros actores, además del GDF, alrededor de una problemática con implicaciones públicas. Específicamente se encuentra el caso de la creación del Consejo Consultivo regional, un precedente importante para el establecimiento de la participación de núcleos agrarios en defensa del suelo de conservación, mediante labores de vigilancia que incluyeron reportes y recorridos. En ese sentido, se buscó la protección de los recursos naturales del Distrito Federal, mediante un esfuerzo para establecer mecanismos que permitieran mantener la armonía entre el desarrollo de la ciudad y el mantenimiento de dicha área.

La integración del Consejo Consultivo fue un acercamiento valioso entre los comisariados y ex – comisariados con el GDF para establecer líneas de acción en el sostenimiento de la parte de conservación. La forma de operar fue mediante la realización de encuentros con la SMA que tuvieron como fin el intercambio de experiencias, planteamiento de problemáticas y fundamentalmente acordar líneas de acción para proteger los recursos naturales, promover el desarrollo rural sustentable, dar solidez a la organización comunitaria e incentivar el uso de tecnologías y la capacitación de lo núcleos agrarios. Me parece que la existencia y organización con grupos sociales debe considerarse un elemento más en el fortalecimiento de lo público.

Programa General de Desarrollo Urbano 2003.⁴³

Este programas explica cómo se ha llevado el proceso mediante el cual la periferia ha venido recibiendo una intensa presión demográfica y urbana, teniendo como consecuencias la subutilización de la inversión acumulada en equipamiento e infraestructura en la zona central y en la afectación al medio ambiente, la disminución

⁴³ http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2003/diciembre03_31_103_bis.pdf

de los recursos naturales y el deterioro de la calidad de vida en las delegaciones con suelo de conservación. Al respecto, éste se reconoce como un espacio que:

No solamente provee de servicios y bienes ambientales, masas boscosas y productos agropecuarios a la ciudad, sino también como un lugar donde se asientan las comunidades indígenas con sus tradiciones culturales, prácticas productivas y relaciones sociales, como manifestación de interrelación con la tierra.

Como parte de las estrategias, el programa plantea la necesidad de establecer esquemas de integración metropolitana y de participación ciudadana, a mediano y largo plazos tanto en el Distrito Federal como en la ZMVM, cuyo medio natural es uno sólo e integrado, a efecto de alcanzar un desarrollo urbano con equilibrio entre la protección de ecosistemas, diversidad biológica y potencial económico.

Reformas al Código Penal para el Distrito Federal (2003).

Un aspecto interesante en la trayectoria de este asunto público, es lo referente a las modificaciones al Código Penal para el Distrito Federal, que tuvieron como objetivo regular y controlar rigurosamente los procesos de ocupación del territorio del suelo de conservación. En el recorrido hecho para visitar a los núcleos agrarios, observé en las carreteras varias láminas con expresiones que van desde la exhortación a cuidar la región: “Todos merecemos un ambiente mejor, cuidemos y preservemos el suelo de conservación”, “Proteger el suelo de conservación es tarea de todos”, hasta aquellas que aluden a las sanciones: “Construir viviendas y tirar cascajo en suelo de conservación es un delito”, “Construir o edificar viviendas en suelo de conservación es castigado por la ley, Art. 343 del Código Penal.”

Por la situación aludida, se revisa de manera general el contenido del título vigésimo quinto “delitos contra el ambiente y la gestión ambiental” del código señalado. En el artículo 343 se establece que “se le impondrán de tres a nueve años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente realice la ocupación o invasión” de un

área natural protegida o área de valor ambiental, en suelo de conservación o en una barranca.

El artículo 343 Bis. señala las mismas sanciones a quien ilícitamente realice el cambio del uso del suelo. En el caso del artículo 344 Bis. se establece que “se le impondrán de seis meses a cinco años de prisión y de 500 a 2,000 días multa, a quien ilícitamente extraiga suelo o cubierta vegetal por un volumen igual o mayor a dos metros cúbicos” de igual forma en un área natural protegida o área de valor ambiental, suelo de conservación o una barranca.

El caso de los incendios forestales se destaca en el artículo 345, “se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente ocasione uno o más incendios” en las áreas anteriormente señaladas. Finalmente en el caso de la tala ilegal, el artículo 345 Bis. establece que “se le impondrán de tres meses a cinco años de prisión y de 500 a 2,000 días multa, al que ilícitamente derribe, tale u ocasione la muerte de uno o más árboles.” Considero que con las reformas hechas al Código Penal se fortaleció el marco regulatorio para la protección del suelo de conservación y constituye otro elemento en la trayectoria del asunto público.

Acuerdo por el que se expide el Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias (2005).⁴⁴

Entre las consideraciones, el acuerdo resalta que el suelo de conservación tiene una importante riqueza en diversidad biológica, en aporte en servicios ambientales para la ciudad como la recarga del acuífero, contención de suelos, captura de carbono, así como los relacionados con valores culturales, escénicos y opciones recreativas. Por otro lado, diagnostica la pérdida de suelo de conservación en alrededor de 250 hectáreas al año, por lo que de continuar dichas tendencias se perdería más la capacidad de recarga del acuífero y del resto de servicios ambientales.

⁴⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de Octubre de 2005.

Las reservas ecológicas comunitarias de acuerdo con la Ley Ambiental de la localidad, son una categoría de ANP de competencia del Distrito Federal, que se establecen por las comunidades y ejidos en terrenos de su propiedad, mismas que se destinan a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, del equilibrio ecológico y sus servicios ambientales. Otro elemento que define la misma ley es el Fondo Ambiental Público, instrumento cuyos recursos se destinan en forma de ayudas y subsidios, al manejo y administración de las ANP, así como a la retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales que benefician a la ciudad y que impacten positivamente la calidad de vida de los habitantes. El Fondo Ambiental como herramienta de gobierno permitirá continuar con acciones de preservación, restauración y uso apropiado de recursos naturales.

El Programa establece como meta promover la declaratoria de 30,000 hectáreas de bosque como ANP en la categoría de reservas ecológicas comunitarias, distribuidas en las delegaciones Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Milpa Alta y Xochimilco; el ámbito de aplicación es en el territorio del Distrito Federal denominado suelo de conservación; los beneficiarios del programa son los ejidos y comunidades del Distrito Federal, propietarios de una extensión mínima de 100 hectáreas de bosque, libres de asentamientos humanos y que a través de su Asamblea decidan establecer todo o parte de su territorio como Área Natural Protegida con la categoría de Reserva Ecológica Comunitaria. El programa establece los montos anuales de las retribuciones y señala que su operación estará a cargo de la SMA, a través de la DGCORENADER.

La trayectoria que se ha esbozado, hace notar varios elementos importantes, el primero de ellos es la existencia de políticas, programas e instrumentos que reiteran la necesidad de contar con el suelo de conservación y sus recursos naturales. Un segundo elemento es la existencia de grupos organizados que se vinculan con la protección de dichos recursos, tal es el caso de los comisariados y ex – comisariados para defender el suelo de conservación. El tercer elemento es la adecuación del marco legal para establecer una serie de sanciones en caso de invasión, cambios en

el uso del suelo, extracción del mismo, incendios forestales y tala ilegal. Finalmente, un cuarto elemento es el hincapié en retribuir a los dueños de la tierra por los servicios ambientales, con el fin de incentivar el mantenimiento de la región, a la vez que se favorece el interés público.

Los puntos anteriores constituyen evidencias que, de manera gradual van fortaleciendo las actividades de preservación de los recursos naturales como un asunto público. El caso de la existencia del Consejo Consultivo, fortalece la idea de que la esfera pública, va más allá de disposiciones gubernamentales, y se acompaña de elementos relacionados con la participación activa de diversos grupos:

Además hay que recordar que la política ambiental no se configura sólo a partir de las decisiones gubernamentales sino también y cada vez más del hecho legislativo (y además en las nuevas condiciones de la división de poderes), de la participación consultiva o de la directa.⁴⁵

Una vez revisados los programas que se vinculan con el suelo de conservación, a continuación se dan a conocer las actividades que se desarrollan de manera específica para preservarlo y fomentar el desarrollo rural.

2.5 ACTIVIDADES EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

Antes de revisar las actividades que realiza la DGCORENADER, conviene conocer desde mi punto de vista, las principales políticas que planteó el GDF como marco general de actuación para preservar el suelo de conservación. En el período 1997 – 2000 se destacó que para garantizar su manejo adecuado se deberían implementar acciones como el establecimiento de programas parciales y de manejo, aprovechamiento de las actividades productivas forestales y agropecuarias, así como la promoción de programas de rescate donde existieran asentamientos humanos.

⁴⁵ PROVENCIO DURAZO, Enrique: *Op. Cit.* p. 11

Una política vinculada con la protección de recursos naturales, fue evitar el crecimiento periférico al sur del Distrito Federal a través de acciones coordinadas de vigilancia; reciclamiento de las áreas centrales de la ciudad mediante la mejora en la estructura, aprovechamiento de la infraestructura y reducción en la subutilización de espacios (diagnóstico de despoblamiento en el PGDU 1996).

De 2001 a 2005, el GDF se propuso dar continuidad a la política de contención de la mancha urbana mediante la inducción del crecimiento poblacional hacia las delegaciones centrales como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Esto se daría a través del fomento de programas de vivienda en esas delegaciones, al mismo tiempo de detener el crecimiento urbano y la construcción de nuevas unidades habitacionales en las nueve delegaciones con suelo de conservación. De esta forma se concibe el “Bando número dos.”

Otra política llevada a cabo a partir de 2003 han sido los intentos para trabajar de manera coordinada y concertada mediante la elaboración de convenios⁴⁶ entre ejidatarios, GDF y delegaciones con el objetivo de conjuntar esfuerzos en los objetivos de la preservación. Las políticas se traducen en acciones y programas, razón por la cual se presentan a continuación las principales actividades que lleva a cabo la DGCORENADER.

Las actividades se desarrollan en el marco de un enfoque de sustentabilidad. Existen programas que se encaminan a la protección, manejo y saneamiento de los recursos naturales y programas enfocados al desarrollo rural, con la finalidad de retribuir a las personas que viven en el suelo de conservación. Sólo para efectos de la explicación se revisan una después de la otra, no obstante, hago hincapié en que ambas vertientes se complementan. La revisión de los programas permitirá reconocer las actividades que por su valor requieran seguimiento y evaluación. Uno de los

⁴⁶ Destaca el caso de la creación del Consejo Consultivo Regional, que de acuerdo con la DGCORENADER ahora es el Comité Forestal que promueve labores de vigilancia para evitar el crecimiento urbano en suelo de conservación y mantenimiento de los servicios ambientales que brindan los bosques.

objetivos de este apartado, es observar cómo las condiciones actuales de deterioro de los recursos naturales, han obligado al establecimiento de marcos normativos más acotados; y cómo es que se han intentado ampliar las alternativas de retribución económica para las comunidades.

En materia de preservación, los recursos naturales se consideran por la SMA como un pilar fundamental para la sustentabilidad del suelo de conservación y de la propia ciudad. Las principales actividades han sido la prevención y combate de incendios forestales,⁴⁷ mediante una estrecha vigilancia de las más de 40,000 hectáreas con aptitud forestal con que cuenta el Distrito Federal. Destaca también el ordenamiento de la ganadería, que tiene como propósito evitar incendios producto de la quema de pastos y reducir los efectos del libre pastoreo.

Las actividades de forestación y reforestación,⁴⁸ resultan de las más relevantes de la SMA para abatir la degradación de los ecosistemas. Con ello se aumenta su capacidad de resistencia y mejoramiento de servicios ambientales. Para llevarlas a cabo existen comités donde participan las delegaciones con suelo de conservación, bomberos, seguridad pública grupo cóndores, protección civil, CONAFOR, SAGARPA y SEMARNAT. Todas las instancias relacionadas con incendios forestales se reúnen y coordinan para dar seguimiento al programa. Los recursos para incendios son pocos en todo el país, por lo que a través de los comités y la coordinación se conjuntan esfuerzos y recursos. Así, han habido avances en materia de combate y prevención de incendios forestales.⁴⁹ Entre las actividades de

⁴⁷ Para llevar a cabo el combate de incendios, se han integrado brigadas comunitarias de los núcleos agrarios que permite por un lado combatir el problema y por otro, dar a las personas que participan un incentivo económico.

⁴⁸ Destaca un programa de incentivos a la reforestación en 1998, el cual brindó un estímulo económico a ejidatarios y comuneros por cuidar sus bosques. Dada la restricción producto de la veda forestal, se les dio una retribución para mantener la producción de los servicios ambientales. El incentivo consistió en pagar un peso por árbol vivo. Hoy en día el programa cumplió su ciclo y se estima que las áreas perduran con aproximadamente el 70%. De acuerdo con DGCORENADER, en 2005 cambiaron las estrategias de reforestación creándose mapas de densidades donde se observa que zona falta o tiene menor sobrevivencia de árboles para hacer reforestaciones muy focalizadas.

⁴⁹ De acuerdo con DGCORENADER los indicadores de eficiencia señalan en promedio 1 hora con 20 minutos para apagar un incendio en suelo de conservación.

prevención destacan acciones como la rehabilitación de brechas cortafuego y de caminos.

Por otro lado, existen acciones de limpieza y saneamiento forestal, llevadas a cabo para el mantenimiento de zonas lacustres como Xochimilco y Tláhuac. Con ello se pretende evitar la aparición de agentes dañinos y beneficiar el cultivo de hortalizas y plantas de ornato. Además se fomenta la producción agrícola para conservar la vocación original del suelo de conservación y acciones de prevención de ilícitos ambientales, a través de la instalación de mamparas informativas; se promueve la conservación de recursos forestales mediante brigadas comunales y ejidales; y se promueve el turismo alternativo. En esta zona el GDF lleva a cabo actividades en coordinación con las delegaciones a través de los Centros Regionales 3 y 4, la SEMARNAT, CONAFOR y la SAGARPA. En relación con la captación de agua de lluvia y mantenimiento del suelo, se llevan a cabo acciones que consisten en la generación de infraestructura básica para infiltrar y aprovechar el recurso.

En materia de fomento rural se han promovido proyectos ambientales en los que las comunidades y ejidos realizan labores de conservación y restauración de recursos naturales, como la reforestación la cual les permite obtener un beneficio económico. También se promueven acciones para la formación de grupos productores, a los cuales se les da orientación en la formulación de sus proyectos y en el diseño de sus empresas, así como asesoría organizativa, comercial y técnica.

Entre los proyectos ambientales, se encuentra la agricultura ecológica, basada en una forma de producir que promueve la conservación de los agroecosistemas, biodiversidad, cultura y tradición de los habitantes. Su denominación obedece a que no admite la utilización de agroquímicos, plaguicidas o aguas negras para la producción, transformación y procesamiento de hortalizas, frutas, plantas de ornato y flores. Lo que se espera de este tipo de agricultura es fomentar una práctica que utilice insumos no contaminantes, en beneficio de la salud del productor y consumidor, a la vez que permita la recuperación de prácticas tradicionales,

compensación a la economía de productores y fortalecimiento de la organización social.

Otra actividad que se promueve es el comercio tradicional. La mayoría de los pequeños productores no participan en los mercados convencionales de volumen, como la Central de Abastos del Distrito Federal o en los mercados regionales, por lo cual las vías de venta de su producción se limitan a formas tradicionales de comercio como ferias y tianguis locales. De esta manera se ha trabajado con los productores en ferias y expo-ventas, la mayoría en delegaciones urbanas,⁵⁰ con lo cual se pretende el intercambio de experiencias, promoción de productos y aprendizaje en la organización de estos eventos.

La idea del comercio tradicional es integrar la viabilidad económica con la valoración cultural de estas prácticas, es decir, además de intensificar la apropiación de la cultura, gastronomía y tradición, se generan beneficios económicos para los pequeños productores. Para su fortalecimiento, surgió el Centro de Formación de Capacitación Rural (CEFOCARS) que retoma experiencias actuales y recupera experiencias ancestrales con la idea de orientarlas hacia actividades que promuevan el uso adecuado de los recursos naturales como práctica cotidiana. Este centro empezó a funcionar desde 2001, pero formalizó su existencia a mediados de 2004 por lo que su desempeño es relativamente reciente.

Otra actividad en suelo de conservación se relaciona con el ordenamiento ganadero,⁵¹ el cual incluye el establecimiento de bancos de proteínas, praderas artificiales y áreas confinadas para el ganado. También se generan quemas prescritas estableciendo horarios y zonas; DGCORENADER hace las labores de quema para que se lleven a cabo de manera sistemática, estableciendo que si en un

⁵⁰ Las principales condiciones para participar en estos eventos son asistir a reuniones de planeación y de capacitación, así como participar activamente en la logística.

⁵¹ DGCORENADER hace notar que el aumento en las actividades ganaderas implicaría destinar mayores terrenos de suelo de conservación, por lo que no se fomenta, sino que únicamente se reconoce lo que ya existe. El ordenamiento ganadero ha generado ciertas dificultades en cuanto a las formas tradicionales de la producción ganadera por lo que se ha requerido un mayor acercamiento con ejidatarios y comuneros con el fin de hacerlo llegar a la mayor parte del suelo de conservación.

periodo se quemó en una zona, al siguiente se realiza en otra, con el fin de no desmineralizar el suelo.

Existe otro programa de estímulos, denominado “reconversión productiva”. La idea principal es que la producción agrícola en suelo de conservación debe ser ambientalmente amigable, en otras palabras, no debe significar deterioro de los recursos naturales. Por ejemplo en el caso de la avena forrajera, se informa de un “paquete” para entrar a la parte de incentivos por reconversión productiva, lo cual requiere sembrarla acompañada de cortinas rompevientos de árboles y a mediano plazo se pueden sembrar árboles frutales y magueyeras. Si se llevan a cabo las prácticas establecidas se le paga un incentivo por hectárea al ejidatario o comunero.

Considero que al igual que el ordenamiento ganadero, la reconversión tiene implicaciones en cuanto a las formas más tradicionales en la agricultura, ya que es una forma de producir donde se combinan especies para proteger los recursos naturales. Su establecimiento implica tiempo, internalización y aceptación por parte de los productores. Cabe resaltar que todos los programas y proyectos que lleva a cabo la DG CORENADER tienen normas de operación y dentro de los requisitos se solicita el visto bueno de la comunidad. En ese sentido, además de administrar los programas, los oferta a los núcleos agrarios.

Los Centros Regionales también promueven la reforestación rural y mantenimiento de plantaciones. Para conseguirlo promueven acciones coordinadas, concertación de convenios y acuerdos para las actividades de reforestación con los núcleos agrarios. Además se promueve la vigilancia y control de recursos naturales a través de brigadas, para evitar acciones que contravengan la legislación ambiental aplicable al suelo de conservación. En resumen, existen actividades y programas que promueven la preservación del suelo de conservación, a la vez que coadyuvan al desarrollo rural. Para conseguirlo se requieren instrumentos y mecanismos de financiamiento.

2.6 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO.

Las actividades en suelo de conservación implican el establecimiento de estrategias e instrumentos económicos de promoción del desarrollo rural, con el fin de favorecer el manejo sustentable de los recursos naturales y la integración de los poblados rurales. Tales instrumentos tienen como objetivo impactar de manera directa la economía de los núcleos agrarios. Con ello se pretende impulsar el desarrollo social mediante apoyos a la producción rural para dar un tratamiento integral de la región y potenciar sus servicios ambientales.⁵²

El apoyo que el GDF canaliza a la producción rural en el suelo de conservación de la ciudad, proviene de cuatro programas de financiamiento. El Programa Integral de Empleo Productivo Sustentable (PIEPS) y los Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), que corresponden a programas con recursos del gobierno capitalino. Los otros dos, Alianza Para el Campo y el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) se financian con recursos del gobierno federal. Estos instrumentos tienen como finalidad fortalecer el empleo y arraigo de los pobladores mediante la canalización directa de recursos.

Los FOCOMDES apoyan a productores organizados en grupos o sociedades con proyectos productivos o de conservación. Atienden las necesidades de los campesinos en lo relativo a la inversión productiva. Además, facilitan la inversión en las etapas de arranque, sobrevivencia y adaptación de las empresas sociales. Iniciaron en 2001 como parte de las políticas dirigidas al suelo de conservación para fomentar actividades productivas y se han orientado a favorecer proyectos que permiten conservar y recuperar los recursos naturales. En la práctica han atendido necesidades tanto productivas como de conservación, vigilancia y restauración de los recursos.

⁵² <http://www.sma.df.gob.mx/corenader/index1.htm>

El PIEPS consiste en ayudas económicas para el autoempleo a personas que integran grupos de trabajo o proyectos de conservación. Como estrategia de financiamiento a la actividad rural, atiende las necesidades de empleo temporal de los habitantes del suelo de conservación, enfocado en actividades de producción, conservación y restauración de los recursos naturales. A través de este apoyo se busca promover el arraigo de los pobladores rurales en actividades agropecuarias y forestales. El principal objetivo es que la población más sensible encuentre alternativas de empleo y oportunidades de integrarse en actividades rurales permanentes.

Presupuesto para el FOCOMDES y PIEPS.

Periodo	Monto
2001 a 2002	\$ 104,089,251.00
2001 a 2003	\$ 352,000,000.00
2001 a 2004	\$ 493,200,000.00
2001 a 2005	\$ 588,995,232.35

FUENTES: <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/09/033n3cap.php?printver=0>,
<http://www.sma.df.gob.mx/sma/modules.php?name=News&file=print&sid=326>
<http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/pdfinforme402/gabinetedesarrollo.pdf>

Con el presupuesto destinado a los FOCOMDES y PIEPS se intenta dar un tratamiento integral al suelo de conservación, protegiendo y potenciando sus servicios ambientales, además de atender las necesidades productivas de la población rural. De 2001 a 2005 los montos han ido en aumento, situación que ha representado la implementación de programas y mayor cobertura entre los pobladores rurales. El monto recabado desde el año 2001 hasta la actualidad asciende a los \$588,995,232.34 pesos en esos apoyos.

En lo que respecta a los programas con presupuesto federal tenemos: Alianza para el Campo y el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR). Alianza para el Campo participa dentro de los lineamientos de política de desarrollo rural sustentable

del GDF. Es un programa de apoyo tripartita en el que interviene el Gobierno Federal a través de la SAGARPA, el GDF a través de la DGCORENADER y los productores agropecuarios. Su objetivo es:

Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminada a obtener beneficios de impacto social, económica y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar la calidad de su vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.⁵³

Alianza para el Campo está compuesto por tres Subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Por otra parte, el PRODEFOR tiene como objetivo incentivar a los productores forestales, asignándoles apoyos de carácter temporal con lo cual se promueve el desarrollo de la cadena productiva forestal y diversificación de actividades que mejoren el ingreso de los dueños y/o poseedores de terrenos con esta vocación. Mediante este apoyo se pretende la recuperación de la capacidad productiva a través de acciones de restauración, conservación, modernización tecnológica de procesos de extracción y transformación de los productos forestales.⁵⁴ A pesar de los instrumentos de financiamiento se reconoce que:

En materia de suelo de conservación y de medio ambiente en general el recurso es poco, aunque se le ha venido dando una inversión considerable... teniéndose logros importantes en materia forestal aunque también obstáculos como la veda e implicaciones jurídicas en la tenencia de la tierra. Dadas las implicaciones y magnitud de los problemas, la parte presupuestal no es suficiente.⁵⁵

⁵³ Diario Oficial de la Federación, Julio de 2003, citado en *Folleto Distrito Federal. Alianza para el Campo 2006, programas de apoyo para el desarrollo rural*, SAGARPA, GDF.

⁵⁴ <http://www.sma.df.gob.mx/corenader/index1.htm>

⁵⁵ *Entrevista DGCORENADER.*

Para hacer frente a esta insuficiencia, se ha trabajado en esquemas que fomentan la conjugación de recursos de dependencias, tanto federales como locales. La SMA tiene la intención de sentar las bases para un sistema financiero rural autogestivo, que incluya el establecimiento de redes financieras rurales y busca también apoyar los procesos de integración económica para fortalecer la autonomía de los grupos. Me parece que a pesar de que dicha visión es incipiente, la existencia de instrumentos financieros como los descritos es un avance en la conjugación de la protección de recursos naturales con el desarrollo rural. Mayor difusión en la forma en que se aplican permitirá mayor conocimiento entre las personas interesadas en el establecimiento de proyectos productivos, mientras que su seguimiento mejorará su operación.

Hasta este momento, se ha analizado la forma en la que se administra el suelo de conservación a nivel Distrito Federal, el siguiente capítulo presenta el estudio de caso de la delegación Tlalpan en el que se concretan acciones de gobierno a través de políticas y programas y se analizan estructuras organizacionales, presupuestos y relación con los núcleos agrarios.

Capítulo III

**Administración del
suelo de conservación
y recursos naturales
en la delegación
Tlalpan.**

3.1 ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA DELEGACIÓN TLALPAN.

La palabra Tlalpan está compuesta de dos vocablos de origen náhuatl, *Tlalli* que significa “tierra”, *Pan* que significa “sobre” y se le agregó la palabra “firme” por lo que su significado es el "lugar de tierra firme". Este nombre se le relaciona también al hecho de que Tlalpan nunca fue ribereña de la laguna, y por lo tanto sus habitantes no vivían ni sembraban en chinampas:

Cuando el territorio que ahora es asiento del Distrito Federal estaba ocupado por las grandes lagunas, Tlalpan era un poblado del sur de la Cuenca de México ubicado en tierra firme y no en las riberas. En el territorio de la delegación se encuentran Cuicuilco, Ajusco y Topilejo, zonas donde se dieron los asentamientos humanos más antiguos del Valle de México.¹

En lo que se refiere al glifo representativo de la Delegación, este es un pie desnudo junto con ocho puntos; el pie significa "Pisar sobre tierra firme" y los ocho puntos son los ocho pueblos originarios de la demarcación. El pueblo más antiguo que alcanzó mayor importancia en la región fue Cuicuilco; su población se ubicó entre los años 650 a. C. y 100 a. C. Su esplendor ha sido ubicado alrededor del año 500 antes de la era cristiana. Su desarrollo fue notable gracias a la agricultura, en la cual se utilizaron diversas técnicas como los canales de riego. Se calcula que su población llegó a los 20,000 habitantes en la época de mayor auge.

La decadencia de Cuicuilco ocurrió en el año 100 a.C. y se asocia con las erupciones del volcán Xitle situado en la serranía del Ajusco; se desconoce cuál fue el destino de su población aunque se cree que algunos pudieron haberse integrado a Teotihuacan y otros permanecer en la zona. La pirámide de Cuicuilco alcanzó dimensiones monumentales, pues llegó a medir 80 metros de diámetro en su base y 20 metros de altura. Este tipo de construcción muestra una compleja organización social y

¹ Material informativo, *Delegación Política Tlalpan*, México, Porrúa, 1997, p.3.

económica que alcanzó este pueblo. Los vestigios de la civilización se descubrieron en 1967 cuando se llevaba a cabo la construcción de la Villa Olímpica.²

En la época post-revolucionaria, acontecieron sucesos fundamentales para la conformación de lo que hoy es la delegación. El 31 de diciembre de 1928, se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual suprimió los municipios y creó en su lugar las delegaciones; la demarcación se dividió en 12, entre ellas Tlalpan. El 29 de Diciembre de 1970, al inicio de la nueva administración, se dio una nueva división del Distrito Federal y las delegaciones pasaron de 12 a 16, la delegación Tlalpan permaneció con la misma extensión territorial.

Antes de 1997, el Distrito Federal era gobernado a través del Departamento del Distrito Federal (DDF). El Regente de la ciudad era la máxima autoridad y su nombramiento dependía directamente del Presidente de la República. En 1996 se dio un cambio importante con las reformas hechas al artículo 122 constitucional y el Presidente de la República perdió facultades sobre el gobierno de la ciudad. En lo sucesivo estaría al frente un Jefe de Gobierno, quien sería electo mediante el sufragio universal. Este hecho en términos políticos significó por una parte debilitamiento del Ejecutivo Federal y por otra, la democratización en la localidad, dado que los ciudadanos serían quienes elegirían al jefe de gobierno a diferencia de antes de 1997 cuando se hacía de manera unilateral y centralizada.

Durante el período 1997 – 2000, el primer Jefe de Gobierno electo fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática; el periodo de este primer gobierno fue de tres años. En el año 2000, tras la reforma política del Distrito Federal concerniente a los órganos político - administrativos, se determinó que los Jefes delegacionales serían electos también mediante el voto libre y secreto de los habitantes de cada demarcación, pues anteriormente eran designados por el Regente de la ciudad y después por el Jefe de Gobierno. De esta

² <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/historia/origenes.html>

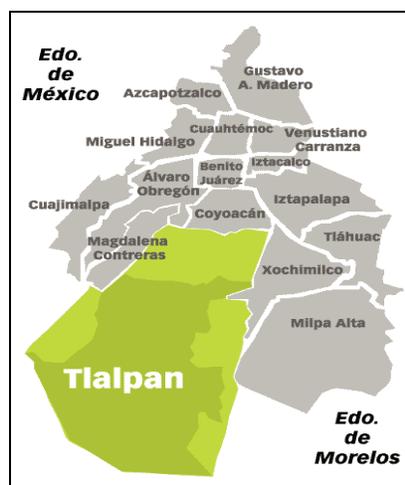
manera se ha dado una transformación en el Distrito Federal en términos de representatividad y atribuciones:

En tres años, la jefatura del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa protagonizaron uno de los capítulos más interesantes de la historia política del país: transformar al viejo DDF en el GDF y dotar a esa nueva entidad de un conjunto tan variado como complejo de instituciones, leyes y prácticas reformadas y de otras de recién creación. Con ello se abrían también muy diversas instancias de diálogo con los actores políticos y sociales.³

3.1.1 Aspectos geográficos.

La delegación Se localiza al Suroeste del Distrito Federal; colinda al norte con la delegación Coyoacán; al sur con el estado de Morelos (Municipio de Huitzilac) y el estado de México (Municipio de Santiago Tianguistenco); al oriente con las delegaciones Xochimilco y Milpa Alta; y al poniente con la Magdalena Contreras y el estado de México (Municipio de Xalatlaco).

Ubicación de Tlalpan en el Distrito Federal.

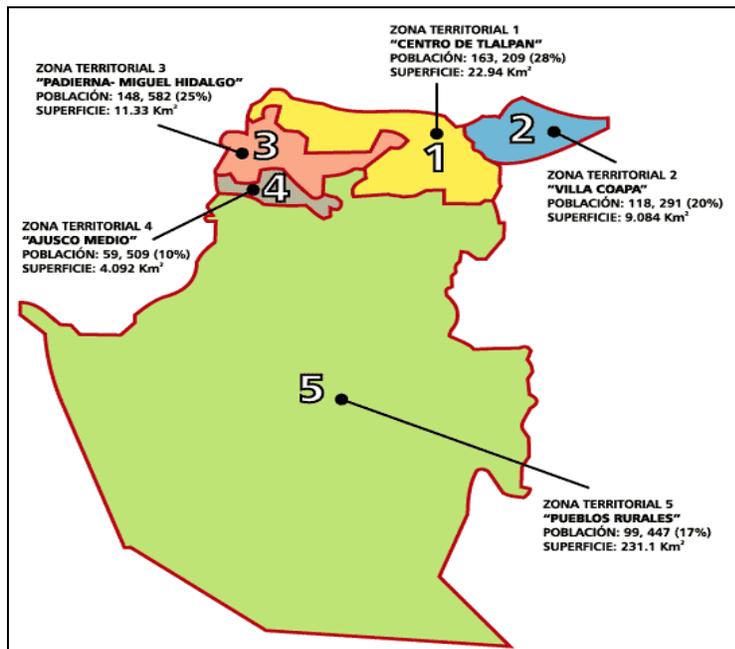


³ ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; M. C. Huarte Trujillo; C: Sánchez Mejorada; C. San Juan Victoria (Coords.): *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, CIICSH – UNAM, UAM – A, CONACULTA – INAH, 2002 , p. 13.

Tlalpan es la delegación política más grande territorialmente hablando, pues tiene 312 km² que representa el 20.7% del Distrito Federal. De acuerdo con el Centro Regional 2 que corresponde a la delegación, la superficie total es de 30,871 hectáreas (has.) de las cuales 4,829 pertenecen a la superficie urbana y 26,042, es decir el 84%, se considera suelo de conservación. Por otro lado, para el manejo en términos administrativos, Tlalpan se ha dividido en cinco “zonas territoriales”.

La mayor parte de la población se localiza en las zonas territoriales 1 y 3 (28 y 25% respectivamente) seguida de la zona 2 con 20% de la población. La zona territorial 5, denominada “pueblos rurales” representa el 17% y es donde se concentra la mayor cantidad de recursos naturales de la demarcación, asimismo es la de mayor extensión territorial. En Tlalpan se encuentran siete pueblos ubicados en suelo de conservación. Resulta fundamental considerarlos porque ejidatarios y comuneros son los propietarios de este territorio con los recursos naturales que posee. En la zona territorial 5 se encuentran superficies agrícolas, pecuarias y forestales que representan una fuente invaluable por los servicios ambientales.

Composición de Tlalpan por zonas territoriales.



Fuente: <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/geografia/mapas.html>

En relación con la tenencia de la tierra, alrededor de 1,776 titulares entre ejidatarios y comuneros, poseen 24,131.716 has. Si consideramos como dato base de acuerdo con la CONAPO que la población total de Tlalpan para el 2006 es de 627,794 personas,⁴ entonces, el 0.28% de la población es propietaria del 78.2% del territorio de la delegación (30,871 has.) En otras palabras, se puede señalar que los ejidatarios y comuneros son poseedores de la mayor parte del territorio de Tlalpan que incluye los recursos naturales y que por lo tanto, la concertación con ellos es fundamental para proteger y restaurar el suelo de conservación.

3.1.2 Aspectos sociodemográficos y económicos.

De acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000⁵ el número de habitantes de la delegación era de 581, 781 habitantes, cantidad que representó el 6.8% de la población total del Distrito Federal. El crecimiento poblacional, se atribuye fundamentalmente al avance de la urbanización y a fenómenos como el despoblamiento de áreas centrales y el doblamiento masivo en la periferia urbana y semi - rural. De acuerdo con estimaciones del Programa Delegacional de población Tlalpan, en 2005 la población se calculaba en 627,727 habitantes.

Algunos datos sobre servicios urbanos arrojan que para el año 2000, Tlalpan tenía el 87.73% de viviendas que contaban con agua potable entubada. En lo que al drenaje respecta, la cobertura era del 96.59%. El porcentaje de viviendas con electricidad fue de 97.98%. Lo anterior indica que la mayor parte de la población cuenta con satisfactores de agua, drenaje y electricidad.

Entre los aspectos económicos destacan que en el año 2000 la Población Económicamente Activa (PEA) delegacional se ocupaba en los tres sectores: el sector primario reportó 2,931 personas (1.20%); el secundario 48,274 personas (19.75%); y el terciario 186,502 (76.27%), datos que hacen notar que más de tres

⁴ <http://www.conapo.gob.mx/micros/proymunloc/index.html>

⁵ *Anuario Estadístico, Distrito Federal*, México, INEGI, 2001, p. 54.

cuartas partes, es decir 76.27% de las personas económicamente activas, se localizan en el sector servicios, mientras que sólo el 1.20% se dedica a actividades ligadas al campo.⁶

En relación con las actividades agropecuarias, se estima que ocupan una superficie de 10,095 has. Las actividades de agricultura se caracterizan por ser principalmente familiares, de temporal y con niveles tecnológicos bajos, por no estar integradas a los mercados y por los nulos procesos de transformación. La avena forrajera es el principal cultivo; se siembran en promedio 5,807 has. en el ciclo primavera verano, mientras que la superficie cultivada de maíz es alrededor de 600 has. El resto, se destinan a otros productos agrícolas (chicharo, papa, haba, entre otras) y actividades ganaderas. En lo que se refiere a la ganadería, se distingue por su baja escala, baja tecnificación, problemas sanitarios y alimentación deficiente para el ganado. Las inversiones en infraestructura son mínimas, razón por la cual se adolece de instalaciones adecuadas.⁷

3.1.3 Aspectos ecológicos.

Tlalpan es la segunda delegación (después de Milpa Alta) con mayor superficie de suelo de conservación en el Distrito Federal, con 26,042 has. que representan el 84% de su territorio. En él se encuentran Áreas Naturales Protegidas como Cumbres del Ajusco, el Parque Ecológico de la Ciudad de México y una pequeña superficie del corredor biológico Chichinautzin, ubicado en los estados de México y Morelos. Cuenta también con un parque nacional (Fuentes Brotantes) y un parque urbano (Bosque de Tlalpan). Gracias a los bosques, altura y tipo de suelo, la región se considera de gran importancia para la recarga del manto acuífero de la ciudad.

La biodiversidad de la región es vasta. En materia de flora, la zona media del Ajusco, es considerada como una de las áreas florísticas más ricas de la Cuenca de México

⁶ <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/economicas/rural.html>

⁷ Información obtenida del *Centro Regional 2 – Tlalpan*, Carretera Federal a Cuernavaca km. 36.5, Parres El Guarda.

debido a que posee cerca de 1,000 especies de plantas. Los tipos de vegetación de la zona consisten en una gran variedad de elementos arbustivos, herbáceos y es una comunidad que presenta la característica de endemismo. Entre las especies se encuentran el pirul, encino, pino al sur y sureste del Xitle y en las regiones altas del Ajusco. Además existe el ocote, jacalote y oyamel.

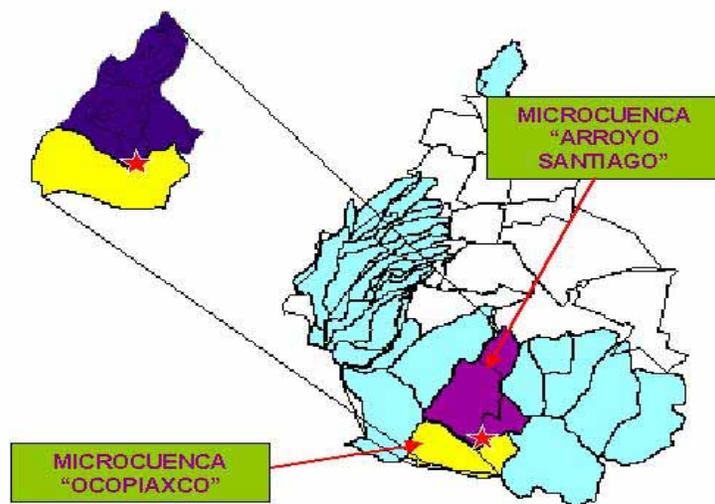
La vegetación de la región montañosa es principalmente de bosque de coníferas (bosque de oyamel y pino) y bosques mixtos de pino - encino; además de la presencia de especies como el madroño, cuchara y huejote. En las cimas de las montañas junto a pinos y oyameles, crece una amplia variedad de helechos y musgos. En la superficie del suelo de las regiones donde crece el pino, se forma una cubierta herbácea que protege al suelo de la erosión. Dentro de los matorrales está presente la jarilla verde, limoncillo, escoba o perilla, chia, hediondilla y mejorana.⁸ En general la vegetación existente en la delegación, representa un recurso muy importante para la cuenca de México como fuente de oxígeno para la ciudad, área de refugio de especies animales, entre otros aspectos.

En relación con la fauna silvestre, se considera que Tlalpan constituye uno de los últimos refugios del Distrito Federal. Entre las especies nativas de la zona se encuentran los conejos teporingo, ardillas, tlacuaches, conejo de castilla, zorrillos, variedades de aves como el águila, gorrión, alondra y pájaro carpintero, mariposas, insectos y algunos reptiles como los coralillos o serpientes de cascabel, esto sobre todo en las cañadas del Ajusco. Cabe señalar que existen especies en peligro de extinción como el conejo teporingo, armadillo, palomillas huilotas, venado cola blanca, coyote, gato montés, paloma de alas blancas y algunas especies de serpientes.

En materia hidrográfica, en Tlalpan se encuentran microcuencas que abastecen de agua al acuífero. La red hidrográfica de este lugar se conforma por arroyos de carácter intermitente, que por lo general, recorren trayectos cortos para perderse en

⁸ <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/geografia/biodiversidad.html>

las áreas con mayor grado de permeabilidad.⁹ De acuerdo con el Centro Regional 2, cuenta con 5 microcuencas: 1) Regaderas Viborillas, 2) Arroyo el zorrillo, 3) Arroyo San Buenaventura, 4) Arroyo Santiago y 5) Ocopiaxco por lo que el territorio es importante en materia de infiltración.



La imagen muestra las microcuencas en todo el Distrito Federal. Se puede observar que el territorio del suelo de conservación es muy importante para la captación de agua que abastece a la ciudad. Se calcula que aproximadamente el 58¹⁰ del agua utilizada proviene de fuentes propias.

En relación con el clima, éste varía de templado sub-húmedo, en la porción norte, a semifrío conforme aumenta la altitud; hasta tornarse semifrío húmedo en las partes más altas. La región sur concentra la mayor cantidad de humedad. Los meses con mayor temperatura son abril y mayo, mientras que los de mayor precipitación son de julio a septiembre. Tanto flora como fauna y el proceso de absorción de agua en suelo de conservación, se han visto mermados por diversos problemas. Las cerca de

⁹ *Tlalpan monografía*, México, DDF, Corporación Mexicana de impresión, p. 9.

¹⁰ De acuerdo con esta fuente, se considera que del subsuelo se extrae el 58%, de la Cuenca Cutzmala el 27% y de los manantiales y Lerma el 15%. Mesa redonda: *Derecho humano al agua*, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, Auditorio Dr. Manuel Sánchez Rosado, 8 mayo 2006.

15,947 hectáreas de superficie forestal¹¹ están expuestas a cambios de uso del suelo, sobrepastoreo, incendios,¹² tala clandestina, extracción de tierra de monte, plagas y enfermedades forestales, a lo que se suma la presión demográfica.

Después de conocer los aspectos generales de la delegación, enseguida se revisan las dependencias encargadas en la administración del suelo de conservación y sus recursos naturales.

3.2 DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE ADMINISTRAR EL SUELO DE CONSERVACIÓN EN TLALPAN Y PROGRAMAS QUE IMPLEMENTAN.

A continuación se revisa la estructura y los programas de la delegación Tlalpan por conducto de la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, y del Centro Regional – 2.

3.2.1 Delegación política.

La delegación Tlalpan está encabezada por una Jefatura delegacional, que coordina directamente a la Dirección General de Seguridad Pública. Además cuenta con otras siete Direcciones Generales; para efectos de la presente investigación se revisarán las actividades que lleva a cabo la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, por ser ella quien administra, coordina y gestiona las actividades relacionadas con el suelo de conservación.

¹¹ *Centro Regional 2 – Tlalpan.*

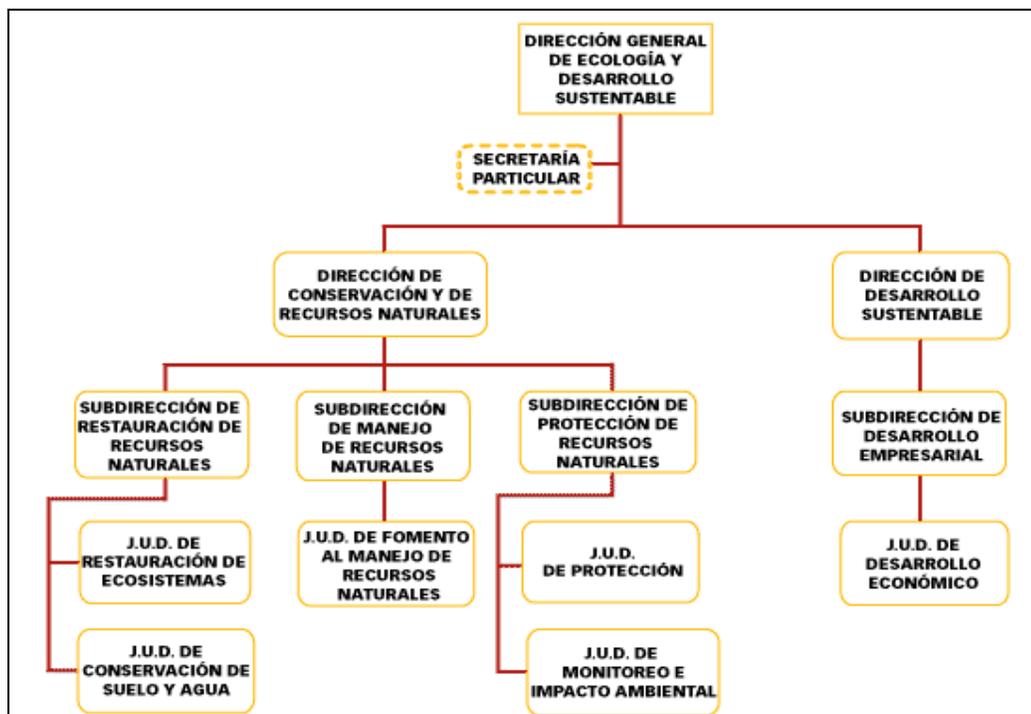
¹² De acuerdo con la página de la delegación, en total se ven afectadas 433.5 hectáreas anualmente y una de las mayores preocupaciones, es que algunos de estos incendios son provocados por los mismos habitantes del medio rural para reconvertir áreas boscosas a superficie agrícolas o para establecer asentamientos humanos.

Estructura de la Delegación Tlalpan.

Jefatura Delegacional
Dirección General Jurídica y de Gobierno
Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
Dirección General de Administración
Dirección General de Servicios Urbanos
Dirección General de Desarrollo Social
Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable
Dirección General de Enlace Territorial

A su vez la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable cuenta con dos Direcciones: La de Conservación de Recursos Naturales, de la cual se desprenden tres Subdirecciones: de Restauración de Recursos Naturales, de Manejo de Recursos Naturales y, de Protección de Recursos Naturales. La Segunda Dirección es la de Desarrollo Sustentable, la cual cuenta con una Subdirección de Desarrollo Empresarial.

Área responsable de la administración de recursos naturales en Tlalpan.



Fuente: <http://www.tlalpan.gob.mx>

La Dirección General de Ecología, concibe a la sustentabilidad como un proceso en el que se conjugan los factores para el desarrollo socialmente deseable, es decir dotación de satisfactores básicos para los habitantes, crecimiento económicamente rentable y la protección al ambiente. La política que se ha llevado a cabo en materia de desarrollo rural es incentivar a comuneros y ejidatarios a desarrollar proyectos productivos para que no se vean obligados a vender sus terrenos. La visión es trabajar en compatibilidad con el medio ambiente. Los proyectos deben significar un ingreso y ser socialmente aceptados para su instrumentación.

Siguiendo la política anterior, se realizan actividades en varios rubros,¹³ el primero de ellos se relaciona con actividades de reconversión de terrenos agrícolas o pecuarios a forestales, y se le denomina agroforestería; se promueve la siembra de árbol de navidad en combinación con cultivos como chícharo, haba y maíz y se les da mantenimiento mediante podas. A lo anterior, se le denomina plantaciones forestales comerciales. La reconversión productiva busca beneficiar al productor y cuidar el suelo.

El segundo rubro se relaciona con obras de conservación de suelo y agua como el establecimiento de presas de costales, barreras de contención, construcción de presas de mampostería, de piedra acomodada, barreras de maguey o retenes para evitar la erosión del suelo, así como ollas de agua para la captación de lluvia. Un tercer rubro es la modernización y diversificación agrícola y pecuaria. Entre las principales actividades destacan el sistema de riego, sistema de calefacción con producción de alcatraz, equipamiento de invernadero con producción de rosa, jitomate y hongo seta.

El cuarto punto es el conjunto de actividades para el establecimiento de praderas y estabulación¹⁴ de ganado, donde se realiza cercado de praderas, rehabilitación, equipamiento de instalaciones y bebederos. Se trabaja en el ordenamiento ganadero

¹³ Presentación "Desarrollo rural en la delegación Tlalpan", *Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable*, Febrero 2006.

¹⁴ Permanencia del ganado en el establo.

para evitar incendios forestales provocados por la quema del pasto. Otro rubro son aquellas actividades de apoyo al comercio como la celebración de ferias rurales, ganaderas y artesanales con el fin de estimular la actividad económica de ganaderos, artesanos, horticultores, microempresarios y centros comunitarios de la localidad.

El apoyo al ecoturismo¹⁵ es una actividad que se ha fomentado mediante programas para que los ejidatarios y comuneros reciban algún beneficio de sus recursos naturales como los bosques. Se fomenta además el uso de la ciclovía. La delegación también brinda asesoría a los núcleos agrarios para que echen a andar proyectos productivos. Finalmente, otra actividad importante, han sido las acciones tendientes a evitar el crecimiento de la mancha urbana hacia el suelo de conservación. Para ello se integró una brigada delegacional con el objetivo de contener los asentamientos humanos irregulares, con la coordinación entre DGCORENADER, comunidades, Secretaría de Seguridad Pública y la delegación, con lo cual se contrarresta el crecimiento hormiga y se recuperan algunas hectáreas.¹⁶

En materia presupuestal, se han entregado recursos a proyectos productivos en zona rural. De acuerdo con datos de la delegación, en 2005 se sumaron esfuerzos con instancias del gobierno federal, con lo cual se destinaron 32 millones de pesos a proyectos de conservación de agua, suelo y agropecuarios, de los cuales, 8.5 millones fueron aportación de Tlalpan. Todo ello en el marco del Programa de recuperación del suelo de conservación del Distrito Federal.

¹⁵ Tlalpan cuenta con una enorme gama de atractivos de carácter ecoturístico que son de fácil acceso en cuanto al costo y los medios de transporte para llegar a algunos de estos sitios. Entre ellos se encuentran el Centro de Educación Ambiental Ecoguardas, el Parque Ecológico de la Ciudad de México, granjas ecodidácticas, ranchos ecológicos, zonas de campamento, entre otros, que se encuentran circulando las carreteras Ajusco – Picacho y Federal a Cuernavaca.

¹⁶ Como otra línea para la protección de áreas forestales y evitar asentamientos irregulares, durante 2003 - 2006 se llevaron a cabo operativos constantes de retiro o desalojos, donde se derribaron más de 500 casas. Se reconocen 170 asentamientos irregulares en la delegación. Cada asentamiento se cuantifica a partir de una delimitación física y conectividad de las casas entre cada asentamiento y reconocimiento de los habitantes que lo integran. Un avance en la materia ha sido la homologación de datos en relación con el número de esos asentamientos, pues antes de 2003 cada dependencia manejaba una cifra que no coincidía con las otras.

Apoyo a proyectos productivos y de conservación por línea de acción 2004.

Línea de acción	No. de proyectos	No. de beneficiarios	Delegación	DG CORENADER	SAGARPA	CONAFOR	TOTAL
Obras de conserv. de suelo y agua	6	1,095	2,000,000.00	772,831.50	0.00	0.00	2,772,831.50
Proyectos Agropecuarios	51	446	2,592,361.60	3,362,968.47	1,874,228.41	0.00	7,829,558.48
Ecoturismo	51	326	1,783,958.75	5,368,551.74	0.00	500,000.00	7,652,510.49
Plantaciones forestales comerciales	21	118	2,107,638.40	2,352,940.51	0.00	0.00	4,460,578.91
TOTAL	129	1,985	8,483,958.75	11,857,292.22	1,874,228.41	500,000.00	22,715,479.38

En 2004 se destinaron 22,715,479.38 para diferentes actividades en suelo de conservación. Para conseguir esa suma intervinieron cuatro dependencias, dos locales y dos federales. Para el siguiente año la cifra aumentó a 32,047,945.30:

Apoyo a proyectos productivos y de conservación por línea de acción 2005.

Línea de acción	No. de proyectos	No. de beneficiarios	Delegación	DG CORENADER	SAGARPA	SEMARNAT	CONAFOR	CDI*	TOTAL
Obras de conserv. de suelo y agua	51	1,389	2,067,282.36	1,278,255.66	1,906,448.42	10,402,742.0	0.00	0.00	15,654,728.44
Proyec. Agropecuarios	103	916	2,386,509.29	1,497,454.80	3,549,675.65	0.00	0.00	188,044.00	7,621,683.74
Ecoturismo	14	860	1,800,000.00	2,739,362.00	30,000.00	0.00	1,000,010.00	575,075.00	6,144,447.00
Plantaciones forestales comerciales	21	774	2,137,431.98	489,654.14	0.00	0.00	0.00	0.00	2,627,086.12
TOTAL	189	3,939	8,391,223.63	6,004,726.60	5,486,124.07	10,402,742.0	1,000,010.00	763,119.00	32,047,945.30

* Comisión para el Desarrollo de los pueblos Indígenas.

Fuente. Delegación Tlalpan, Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, 2006.

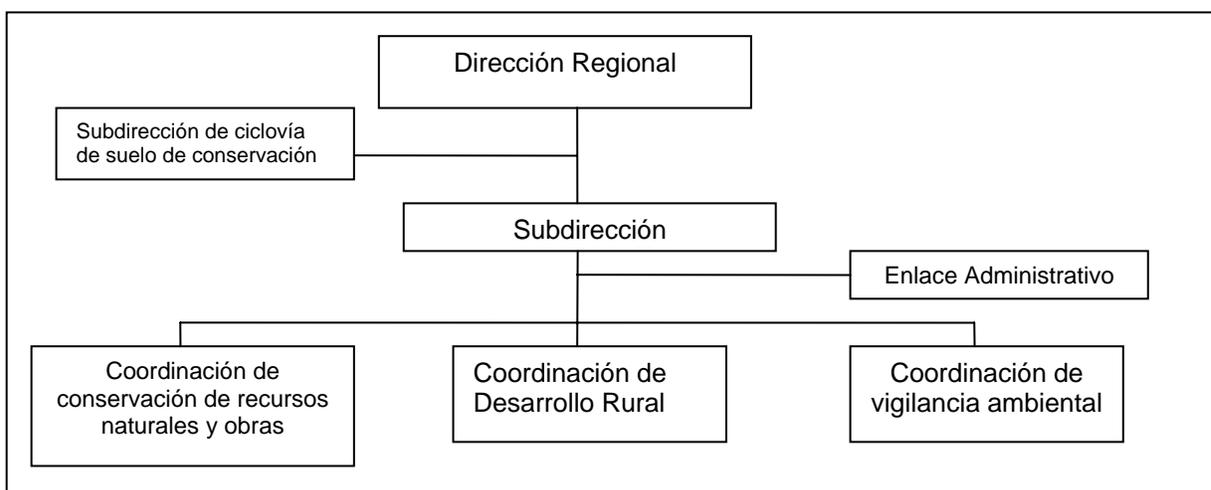
Así, de la administración 2003 a 2006, el presupuesto para las actividades en suelo de conservación se triplicó a nivel delegacional, pasando de 8 millones de pesos en 2003, a 23 millones en 2006. De los 23 millones de pesos, 8.5 fueron para proyectos productivos y el resto para vigilancia, restauración y combate de incendios forestales.

Siguiendo el esquema de concurrencia de recursos, que significa conjuntar recursos financieros de diferentes dependencias para proyectos en suelo de conservación, se sumaron a los 23 millones, DG CORENADER y la federación a través de SAGARPA, SEMARNAT, CONAFOR y la CDI con lo cual se incrementó a 32 millones de pesos el presupuesto para el suelo de conservación en 2005.

Lo anterior significa que los recursos para el suelo de conservación han incrementado, hecho que permite un mayor número de proyectos productivos y obras de conservación de suelo y agua. En el capítulo anterior destacué cómo es que los recursos financieros para el medio ambiente, han sido insuficientes, no obstante, con el esquema de suma de recursos, la cobertura de proyectos se incrementa en beneficio de las comunidades y de los objetivos de la preservación.

3.2.2 CENTRO REGIONAL 2 – TLALPAN.

Como se recordará, operativamente DG CORENADER se coordina mediante 4 Centros Regionales, los cuales se integran por delegaciones con suelo de conservación que comparten una misma región, también por el criterio de administrar espacios similares en cuanto a extensión territorial. En el caso del Centro Regional 2, sólo lo conforma la delegación Tlalpan, lo que de alguna manera facilita la coordinación.



Cada una de las tres coordinaciones lleva a cabo actividades específicas. La Coordinación de Conservación de Recursos Naturales y Obras se encarga de la reforestación rural y la reconversión productiva, que consiste en pasar de sistemas agrícolas tradicionales a sistemas agroforestales (combinación de hortalizas con árboles) o forestales completamente. La idea es que las áreas agrícolas se acompañen de cubierta forestal o vegetal, o bien transformarlas en zonas boscosas.

Los recursos que brinda la delegación al productor, son la planta, apoyos económicos para preparar el terreno, maquinaria y cercado. Además se apoya con los trabajadores expertos del Centro Regional como asesores. Lo que se planta se evalúa cada año y con base en la sobrevivencia se brinda un estímulo. Se consideran plantaciones comerciales porque el producto puede venderse como los árboles de navidad.

Otra actividad realizada, es el mantenimiento a final de año a todo lo que se reforestó; se dice que con ello “se arropa la plantación.” La Coordinación de conservación se encarga además de llevar a cabo obras para preservar suelo y agua todo el año. También le compete la creación de reservas ecológicas comunitarias, programa que se implementó en 2006 y consiste en la elección de una zona forestal por parte de las comunidades, por la cual se da una retribución por servicios ambientales. Los recursos erogados provienen del Fondo Ambiental Público.¹⁷

La Coordinación de Desarrollo Rural impulsa los proyectos productivos; maneja los recursos por concepto de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES) y el Programa Integral de Empleo Productivo Sustentable (PIEPS). Promueve el Programa de agricultura ecológica en tres vertientes: sello verde (producción de hortalizas), agricultura libre de agroquímicos, y buenas prácticas agrícolas que consiste en la reconversión gradual a sistemas agroforestales y forestales. Finalmente, la Coordinación de Vigilancia Ambiental, lleva a cabo

¹⁷ Para mayor detalle consultar Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias (2005).

acciones encaminadas a evitar asentamientos humanos irregulares, como desalojos y clausuras. También se encarga de vigilar lo relacionado con la tala ilegal y extracción de tierra.

En materia presupuestal, para el año 2006, se destinaron aproximadamente 41 millones de pesos a proyectos productivos, de los cuales 11.3 son de FOCOMDES y 9.2 de PIEPS. Como señalé en líneas anteriores, existe concurrencia de varias dependencias tanto federales como locales para llevar a cabo los programas:

Distribución de recursos por fuente de inversión. Centro Regional 2 – Tlalpan 2006.

Fuente de recursos	Monto	%
FOCOMDES	11,330,000.00	27.38
PIEPS	9,270,190.60	22.40
ALIANZA	1,483,080.00	3.58
RESERVAS (FAPDF)	6,942,100.00	16.77
CAM*	387,576.00	0.94
DELEGACIÓN	7,161,905.00	17.31
PIASRE** (SAGARPA)	1,620,480.00	3.92
PEC *** (SEMARNAT)	3,188,354.40	7.70
TOTAL	41,383,686.00	100.0

* Comisión Ambiental Metropolitana.

** Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente

*** Programa Especial Concurrente.

Considero que la participación de diversas dependencias en cuanto a los recursos que se destinan al suelo de conservación, muestra un interés por parte del gobierno federal y local por la preservación de los recursos naturales. Además es un esquema que incrementa los recursos originalmente destinados, fortaleciendo las acciones y cobertura. Después de revisar dependencias y programas implementados, en el siguiente apartado se muestra la postura oficial y la de los núcleos agrarios respecto de los problemas en suelo de conservación.

3.3 POSTURA OFICIAL FRENTE A LA PROBLEMÁTICA EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

En los siguientes dos puntos, se intentan plasmar dos grandes posturas vinculadas con la administración de recursos naturales. Por una parte, se encuentra la oficial representada por la delegación (Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable) y el Centro Regional 2 – Tlalpan (Subdirección) y por la otra, con el fin de conocer la situación y problemática de los núcleos agrarios, se presenta la postura representada por la Comunidad de Santo Tomás y San Miguel Ajusco y los ejidos de Topilejo y Parres (Comisariados comunales y ejidales respectivamente). La intención es presentar una problemática vista desde las dos ópticas, considerando desde luego a los actores principales y sus posiciones.

3.3.1 Postura de la delegación Tlalpan.¹⁸

En materia de coordinación para administrar los recursos naturales, la delegación considera que sí hay una integración y articulación entre las políticas que lleva a cabo el GDF por conducto de la SMA y en particular de la DG CORENADER, con las que lleva a cabo la propia delegación Tlalpan, fundamentalmente en el suelo de conservación, que se considera muy importante por los bienes y servicios que ofrece a la Ciudad de México.

Además, existe coordinación con el gobierno federal debido a que los programas que se promueven, se ven de forma integral, coordinada y hay concurrencia (o suma) de recursos como en el caso de proyectos productivos y combate a los asentamientos irregulares. La delegación participa en una mesa permanente con DG CORENADER para acordar y definir políticas, programas y metas. Adicionalmente para cada programa se forman comités (Alianza para el campo, SEMARNAT, CONAFOR)

¹⁸ *Entrevista con el Director General de Ecología y Desarrollo Sustentable de Tlalpan*, Ing. Jesús Carrasco Gómez llevada a cabo el 22 de Marzo de 2006. Período de su gestión del 1 de Octubre de 2003 al 1 de Octubre de 2006.

donde se evalúan los proyectos y cuando hay suma de recursos se da prioridad a la implementación. Así, la delegación considera que hay un buen equipo de trabajo.

En materia de administración de los recursos naturales, Tlalpan administra el Parque Ecológico de la Ciudad de México en coordinación con la SMA, el Parque Nacional Fuentes Brotantes en coordinación con el gobierno federal, y el Bosque de Tlalpan que se considera un parque urbano.

Un punto elemental es la relación con los núcleos agrarios, donde de acuerdo con la delegación, hay buena receptividad para los programas, mismos que tienen que ser concertados porque no se puede instrumentar ningún programa sin la aprobación de comuneros y ejidatarios. La coordinación con los núcleos se da en principio en las asambleas iniciando el año, cuando se promueven los programas. Por ejemplo, para los proyectos relacionados con los bosques que se consideran bienes del núcleo agrario, se tiene que concertar con el Comisariado y con la Asamblea. En el caso de proyectos particulares, se concerta en cada parcela con el dueño, quien lleva a cabo un proyecto agrícola o pecuario. En síntesis, en primer lugar la promoción de los programas se da en las asambleas de los núcleos, y segundo, de forma individual con comuneros y ejidatarios. La Dirección General de Ecología de la delegación considera que hay buena relación con los núcleos agrarios.

Para la Dirección antes mencionada, existen varios problemas en torno a la administración del suelo de conservación. Uno de ellos, es que los bosques del Distrito Federal tienen una veda desde la década de los años 40', implicando que no haya un permiso para aprovechar o extraer madera. La veda forestal representa una de las mayores limitantes ya que genera clandestinidad. Al respecto, se han detectado grupos taladores en dos lugares fundamentalmente, en la zona del Ajusco y en la zona de Topilejo, hecha por habitantes de Huitzilac Morelos y por los propios habitantes de las comunidades de Tlalpan. Cabe señalar que la institución responsable de sancionar la tala ilegal es la PROFEPA, es decir, es una atribución de carácter federal y aún no está descentralizada para la delegación.

Existen también problemas de sanidad del bosque por su vejez y en él sólo se instrumentan proyectos de ecoturismo. El titular de la Dirección de Ecología encuentra dos posturas, los que quieren proteger los recursos naturales a ultranza, es decir que sean intocables y aquellos que ven la posibilidad de incentivar proyectos productivos sustentables. Las actividades se inclinan a favor de la segunda postura.

Otro problema reconocido es el cambio de uso de suelo, el cual se genera entre otros factores, cuando ejidatarios o comuneros venden sus terrenos ante la falta de rentabilidad de actividades agrícolas o pecuarias. Quienes compran saben que existen condiciones precarias porque no se cuenta con los servicios de agua, luz, drenaje o pavimentación; no obstante, compran debido a que no pueden adquirir terrenos o predios regularizados, porque su condición económica no se los permite. Aproximadamente el 94% de las construcciones en suelo de conservación son precarias, así que aunado a los cambios en uso de suelo existe un problema de marginación.

El Director General de Ecología reconoce como problema alrededor de la administración de recursos naturales, el caso de los asentamientos irregulares. En la actualidad la invasión de terrenos se considera “hormiga” porque se realiza a baja escala y de manera paulatina. Actualmente existen 170 asentamientos humanos irregulares con cerca de 8,000 familias. Los operativos más intensos se dan contra aquellos asentamientos que son más recientes, para ello la delegación se coordina con la Secretaría de Seguridad Pública. A pesar de ello, los operativos tienen limitantes como los enfrentamientos con grupos invasores y la falta de apoyo por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Para hacer frente a los asentamientos irregulares y la exigencia de servicios públicos, se creó una Comisión de Ordenamiento territorial, donde se involucra la Dirección de Obras y Desarrollo Urbano, Dirección Jurídica y de Gobierno y la propia Dirección de Ecología a efecto de tomar decisiones, incluyendo las de tipo técnico para el otorgamiento de servicios.

La Dirección General de Ecología reconoce avances importantes en la administración del suelo de conservación, por ejemplo los proyectos ecoturísticos como alternativa de gran potencial por tener al lado la zona urbana; en materia de asentamientos irregulares, se han derribado edificaciones en desalojos e instrumentado operativos para detectar estos asentamientos. Al respecto, la administración 2003 - 2006 atrajo las facultades para llevar a cabo acciones de desalojo mediante una modificación al Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal, con lo cual la delegación puede llevarlas a cabo.

En materia de fomento a la participación ciudadana, se promueven campañas de restauración y se cuenta con aportaciones de grupos sociales, la cuales se manejan a través del fideicomiso de Tlalpan. Adicionalmente, existen dos Centros de Educación Ambiental, el Teporingo y el de Fuentes Brotantes,¹⁹ donde las actividades que se realizan son las visitas guiadas, exposiciones temporales, eventos artísticos y magnos, conmemoración de fechas ambientales, taller de manualidades con material reciclado y proyección de material gráfico, entre otras. También se celebran ferias ambientales y se realizan jornadas de reforestación.

3.3.2 Postura del Centro Regional 2 -Tlalpan.²⁰

La DGCORENADER representa la parte normativa y cada una de las Coordinaciones del Centro Regional 2 tiene su símil con ella, trabajan conjuntamente de acuerdo con la actividad de los programas, por ejemplo en relación con los incendios y reforestación. El vínculo con la delegación se considera favorable porque existe una

¹⁹ El objetivo general de los centros es "Fomentar de una manera dinámica, atractiva y lúdica, una cultura ambiental básica, necesaria para la protección, conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, donde los estudiantes adquieran un mayor número de tópicos ambientales, de tal suerte que tengan aprecio y respeto hacia la naturaleza y además se conviertan en portavoz hacia las personas que les rodea, buscando alternativas de solución desde su propia esfera de acción." *Programa de actividades que brindan los centros de educación ambiental: "El teporingo" y "Fuentes Brotantes"*, GDF; Jefatura delegacional en Tlalpan, Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, 2006. A pesar de su objetivo, en la visita realizada al Centro de Educación Ambiental "El teporingo", la Titular explicó cómo es que el Centro tenía carencias en materia de infraestructura, producto de la falta de presupuesto.

²⁰ *Entrevista con el Subdirector del Centro Regional 2 – Tlalpan*, Ing. Carlos Manuel Vázquez Martínez llevada a cabo el 18 de Abril de 2006.

estrecha coordinación. Los incendios forestales los atiende directamente el Centro Regional, mientras que la delegación administra el Parque Ecológico de la Ciudad de México y se coordinan en caso de requerir apoyo.

La relación del Centro Regional con los núcleos agrarios en general es buena, pero la Subdirección realiza críticas en el sentido de que el dinero otorgado por concepto de apoyos, debe ser utilizado para mejorar a la comunidad y no debe entregarse “sólo por entregar”, ya que de esta forma se reparte pero no se invierte, no se capitaliza por ejemplo para los bosques. Otra crítica es que muchas veces la preocupación de los núcleos agrarios es ver cuánto les corresponde, cuándo se entrega y por qué no se les da más, aunado al hecho de que en las asambleas se junta la mayoría de ejidatarios o comuneros sólo cuando se otorga dinero.

En materia de información para los núcleos agrarios, los programas se publican en la gaceta oficial del GDF porque son públicos y pueden consultarse, no obstante, debería pensarse si el hecho de aparecer en la gaceta es suficiente para darlos a conocer a las comunidades, siendo que el Centro Regional es la institución más cercana y en ese sentido el principal canal de comunicación para promover los programas.

La Subdirección del Centro Regional 2 reconoce diversos problemas. Entre ellos el de los asentamientos humanos irregulares y la tala ilegal que advierte la falta de atribuciones para que el Centro Regional le haga frente de manera más directa. Otro problema es la escasez de agua para las propias comunidades. Ya no es suficiente el líquido por el crecimiento natural de la población que presiona el espacio y sus recursos naturales. Su percepción es que la verdadera intención de todos los programas que lleva la DGCORENADER es para captar agua: la reforestación, la prohibición para construir y evitar que se pavimente el suelo. Del mismo modo, los apoyos de FOCOMDES y PIEPS dirigidos a conservar los suelos y la agricultura ecológica buscan no introducir agroquímicos que contaminen el agua.

La veda forestal se evalúa como uno de los factores que más daño ha hecho al bosque, porque no puede aprovecharse y por lo tanto no se invierte en él. Los bosques decrepitos son susceptibles de plagas y de incendios. La perspectiva del bosque intocable ya está cambiando con la introducción de conceptos como el pago por servicios ambientales, donde los campesinos se dan cuenta de lo que su bosque vale, que es importante para la gente de la ciudad y que además pueden obtener una retribución por conservarlo. Cabe mencionar aquí que la mayoría de los campesinos no vive ya exclusivamente del campo, el Centro Regional 2 estima que del total de los habitantes, el 15% viven de él y que muchos productores siguen manteniendo sus parcelas para seguir teniendo la posesión del terreno.

En materia de ganadería, la política es reconocer lo existente, pero no fomentarla, porque al hacerlo significaría perder suelo de conservación en la medida que se extienden los terrenos para alimentar al ganado.

En materia de representación, existe una paradoja. Por una parte se cuenta con demasiados comités, pues los hay para los diversos problemas del suelo de conservación (asentamientos irregulares, tala clandestina, etc.) integrados por la SMA, dependencias federales y la delegación. Sin embargo el exceso de comités, de acuerdo con la perspectiva del Subdirector del Centro Regional, reduce la eficiencia y eficacia para llevar acciones concretas. En contraste, hacia el exterior, entiéndase hacia las comunidades agrarias, no se cuenta con la presencia suficiente, situación que redundo en falta de información para elaborar proyectos y ejecutarlos. La mayoría de los campesinos no están capacitados o no tienen el conocimiento técnico requerido.

Otra dificultad en varios programas, es el requerimiento de que comuneros o ejidatarios pongan una cantidad de dinero para instrumentar un proyecto, lo que en ocasiones representa apoyos para un mismo tipo de productor: aquél que puede aportar la parte económica que necesita el programa.

En materia de infraestructura con la visita realizada pude observar que el Centro Regional 2 requiere de equipamiento y de recursos humanos. Otro obstáculo en la administración es la falta de mecanismos de evaluación, por lo cual no hay retroalimentación para mejorar las acciones. Por ejemplo, las obras para la captación de agua no tienen asignado un recurso o meta específica. Falta más organización y control en los FOCOMDES que se destinan para todas las actividades pero no hay datos a detalle. Cabe señalar también que en los cambios de administración hay muchos vaivenes porque se ponen y quitan atribuciones, aunado al hecho de que no hay continuidad de los programas.

A pesar de la situación descrita, deben reconocerse avances como la presencia de la DGCORENADER para evitar asentamientos irregulares; programas de reforestación de junio a septiembre; combate de incendios forestales de marzo a mayo, y el inicio desde 2006, del programa mediante el cual se usan recursos de un Fondo Ambiental Público para el pago de servicios ambientales. A continuación se revisa la segunda postura, iniciando con la forma de organización de los núcleos agrarios.

3.4 POSTURA DE COMISARIADOS DE BIENES COMUNALES Y EJIDALES VINCULADA CON LA PROBLEMÁTICA EN SUELO DE CONSERVACIÓN.

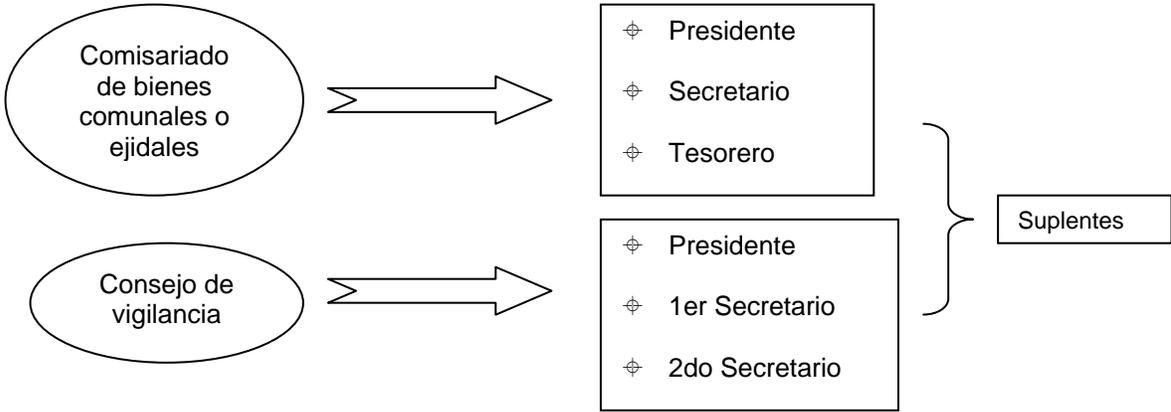
3.4.1 Forma de organización y núcleos agrarios en Tlalpan.

La forma de organización de los núcleos agrarios puede explicarse de la siguiente manera:²¹ existe un Comisariado de bienes comunales o ejidales conformado por un presidente, un secretario y un tesorero. Además existe un Consejo de Vigilancia que se integra por un presidente y dos secretarios. Todos ellos cuentan con su respectivo suplente. Además, se forman comisiones auxiliares en apoyo al Comisariado. La asamblea es un cuerpo colegiado integrado por los ejidatarios o comuneros y

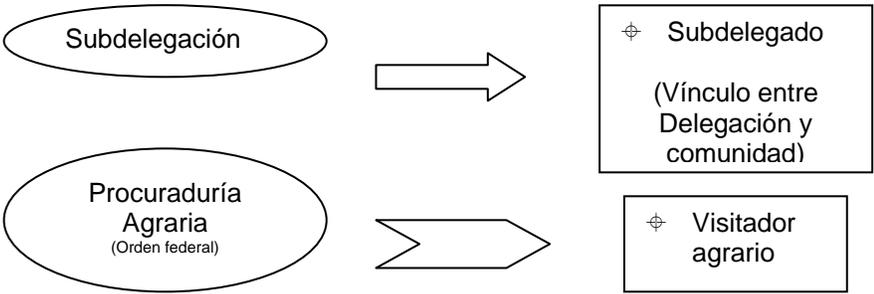
²¹ La forma de organización se establece detalladamente en la *Ley Agraria* específicamente en la sección tercera, “de los órganos del ejido.”

constituye el máximo órgano de decisión; en ella después del debate se lleva a cabo la votación.

En cada núcleo agrario, existe una Subdelegación, enlace entre la delegación y la comunidad, encargada de gestionar los servicios urbanos. El Comisariado y el subdelegado son electos mediante votación; generalmente se forman planillas y el tiempo en el cargo es de 3 años, sin que se puedan reelegir las mismas personas en el periodo inmediato. Adicionalmente, los núcleos agrarios cuentan con el apoyo de una autoridad federal denominada “visitador agrario” asignada por la Procuraduría Agraria quien se encarga de llevar a cabo trámites como la sucesión de tierras a los hijos cuando los propietarios han fallecido. La forma de organización puede representarse de la siguiente manera:



Además de la forma de organización de los núcleos agrarios, se encuentra la presencia de la Subdelegación y de la Procuraduría Agraria:



En todo el Distrito Federal se reconocen 36 núcleos agrarios. De ellos, siete se encuentran en suelo de conservación de Tlalpan:

Núcleos agrarios que habitan el suelo de conservación de Tlalpan.

Comunidad	Superficie (has.)	No. de Comuneros
San Miguel y Santo Tomás Ajusco.	9,024	604
San Miguel Topilejo	11,863	446

Ejidos	Superficie (has.)	No. de ejidatarios.
Magdalena Petlascalco	763	134
San Miguel Xicalco	311.196	86
San Andrés Totoltepec	493	189
San Miguel Topilejo	1,373.51	287
Parres El guarda	304.01	30

TOTAL	24,131.716	1,776
--------------	-------------------	--------------

Fuente: Centro Regional 2 – Tlalpan.

De los siete núcleos agrarios, dos son comunidades agrarias, San Miguel y Santo Tomás Ajusco y la Comunidad de San Miguel Topilejo. Son las que cuentan con una mayor extensión territorial (entre las dos suman 20,887 has. y representan el 86.6% del total). Los cinco núcleos restantes son ejidos y representan el 13.4%. A continuación se describen las posturas de los Comisariados de la Comunidad que es la segunda más grande, San Miguel y Santo Tomás Ajusco; del ejido de Topilejo que ocupa el tercer lugar en cuanto a territorio; y el ejido de Parres el Guarda, el más pequeño. Los criterios en la elección de los núcleos agrarios fueron por un lado, conocer la opinión tanto de una comunidad como de dos ejidos, y por otro, la extensión territorial: una comunidad que abarca 9,024 has. y ejidos de 1,373 y 304 has. respectivamente.

Antes de revisar la postura de los Comisariados, vale la pena hacer una acotación relacionada con lo que el antropólogo Mario E. Mancilla denomina el “quehacer antropológico,” reconociéndolo complejo y multifacético. Explica cómo es que el acercamiento a la realidad social que se pretende explicar siempre es un reto, pues el problema de la objetividad de la ciencia con la implicación emotiva no es fácil de resolver. En ese tenor, explica, muchas veces la objetividad exigida genera que en los resultados presentados se niegue la implicación emotiva vivida con los sujetos con los que se ha trabajado y de lo cuales se quiere dar cuenta de una manera científica:

Cómo presentar resultados sin herir la susceptibilidad de los seres humanos que lo acogieron y ayudaron, que le brindaron su tiempo y compañía, que lo hicieron sentir emociones agradables y desagradables, con los que compartió de manera diferenciada su práctica profesional.²²

Con lo anterior, intento explicar el por qué se plasmaron en la investigación una serie de expresiones que arrojaron los actores involucrados en las entrevistas, con el afán de tener una mayor aproximación de su postura y de su sentir tratando de no perder rigor como ciencia social. Dichas expresiones desde luego, tratan de contextualizarse y ser explicadas en torno a una realidad social vinculada con la problemática que viven los núcleos agrarios de esta zona de la ciudad.

Antes de describir los puntos más sobresalientes de las entrevistas con los comisariados, es preciso realizar una advertencia. Las posturas que aquí se plasman en ocasiones parecerán muy radicales. Por ejemplo, las respuestas obtenidas de los representantes en el ejido de Topilejo, contrastan significativamente respecto de la forma en que opera el gobierno a través de la DG CORENADER y la delegación. Hago esta acotación para enfatizar que las respuestas corresponden sólo al Comisariado, por lo que no pueden generalizarse ni constituir necesariamente la última palabra del núcleo agrario.

²² MANCILLA GONZÁLEZ, Mario E.: *Memoria viva de ocho pueblos de Tlalpan*, México, Praxis, 2004, p. 7

3.4.2 Postura del Comisariado comunal en San Miguel y Santo Tomás Ajusco.²³

El templo de San Miguel Ajusco data del siglo XVII. Cuenta con fiestas dedicadas a este Arcángel el 29 de septiembre y el día 8 de mayo. Se accede al pueblo por el km. 5 de la Av. México - Ajusco entrando por la Carretera Federal México - Cuernavaca.



Su parroquia data del siglo XVI. La fiesta del patrono Santo Tomás se celebra el 21 de Diciembre. Se ubica en el km. 6 de la Av. México - Ajusco, llegando por la Carretera Federal México - Cuernavaca o Picacho Ajusco.



El nombre de Ajusco, proviene del náhuatl Axosco que significa “donde brota el agua” o sencillamente, “floresta de agua”.²⁴ La Comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco cuenta con 9,024 hectáreas de territorio y 604 comuneros. Las personas con derechos agrarios que desean acceder a la tierra deben trabajarla para fines productivos y la comunidad puede otorgársela. Los principales cultivos son la avena, maíz, haba, chícharo y papa. También existen actividades silvícolas que son las plantaciones forestales comerciales.

En cuanto a la forma de integrar el Comisariado, el presidente es elegido de Santo Tomás Ajusco y el Secretario, así como el Consejo de vigilancia es elegido de San Miguel Ajusco. Los acuerdos en la Asamblea pueden llegar a ser difíciles porque generan mucho debate y en ocasiones no llegan a acuerdos en la primera o segunda reunión, sino en encuentros subsecuentes. La cifra mayor de comuneros que llegan a ella es de 400 cuando se trata de problemas urgentes, en otros casos pueden ser menos de la mitad.

²³ Entrevista con el *Presidente del Comisariado de Bienes Comunales de Santo Tomás y San Miguel Ajusco*, C. Jesús Huerta Camacho, llevada a cabo el 16 de Abril de 2006. Período de gestión: 15 agosto de 2004 al 15 agosto de 2007.

²⁴ Tomado del artículo “Por el gran bosque de agua” en www.greenpeace.org.mx

En materia de relación y coordinación con DGCORENADER, es ella quien elabora los programas que se llevan a cabo en la comunidad. El Comisariado de bienes comunales considera que existe una relación cordial con esa dependencia pues se ofrecen los programas, aunque advierte que el pago hecho a las personas por las actividades no es suficiente. En cuanto a la relación con la delegación Tlalpan, se considera buena pero de igual manera, el recurso otorgado es percibido como insuficiente.

Entre los programas que la DGCORENADER lleva a cabo, se encuentran las plantaciones forestales comerciales, programas para el ganado, donde se les apoya con el alambre para hacer el cerco. Otro tipo de actividad, es la reforestación en temporada de lluvia, donde se dota entre 100 y 150 árboles por día para sembrar. También se realizan programas en materia de combate de incendios y trabajos relacionados con el mantenimiento de las cuencas.

Por otro lado, la relación con el visitador agrario es cordial porque da el visto bueno en las Asambleas, cuando se levanta el acta y da fe de lo que la comunidad acuerda. Asimismo, el vínculo con la subdelegación también es favorable porque se ha dedicado a los servicios urbanos, resolviendo conflictos de la comunidad, arribando a acuerdos antes de tener que llegar a otras instancias.

Para el Comisariado de esta Comunidad existen diversos problemas, entre ellos, el hecho de que para conservar en su totalidad los recursos naturales, se requeriría de un buen empleo para la gente, porque “el incentivo que da el gobierno es raquítico,”²⁵ por lo cual no alcanza a cubrir las necesidades básicas. Por esta razón los comuneros venden sus terrenos y se dan fraccionamientos de tierra. Por otro lado, reconoce que son importantes los recursos naturales como un medio de sustento económico para los habitantes. El Comisariado explica que “si la comunidad fuera profesionalista, los recursos naturales no se tocarían y se tendría otro modo de vivir” u

²⁵ El Comisariado considera que el pago por las actividades relacionadas con la protección de recursos naturales, que coordinan dependencias como DGCORENADER no es suficiente al pagarse la cantidad de mil pesos quincenales a las personas que las llevan a cabo.

otras alternativas, pero como no es así, el ganadero por ejemplo, necesita de pasto y campo para su ganado.

La veda forestal es otro punto de cuestionamiento y de inconformidad porque “ha afectado los recursos naturales”; si no existiera habría menos tala clandestina. En ese sentido “la gente ve la forma de mantenerse” para sostener a su familia. Se reconoce que hay personas de la comunidad involucrada en la tala ilegal, así como gente del estado de México.²⁶ Este problema, se insiste, se da porque las actividades no están bien remuneradas y no hay buenos empleos.

La opinión del Comisariado sobre las sanciones por edificar viviendas o tirar cascajo en suelo de conservación, es buena porque “sin esas restricciones habría más desorden.” En materia de edificación y ampliación del casco urbano, la Comunidad tiene que hacer recorridos a efecto de evaluarlas en coordinación con la delegación Tlalpan para su autorización.

En relación con los servicios ambientales, saben que los bosques tienen importancia por la generación de oxígeno y filtración de agua que se da en las montañas, regando otros lugares hacia abajo. Sin embargo, hay un conflicto porque de acuerdo con su apreciación, el mayor generador de servicios ambientales es el Ajusco y por lo tanto deberían estar reconocidas un mayor número de hectáreas, ya que sólo se toman en consideración 430²⁷ para el pago de servicios ambientales.²⁸

La postura del Comisariado vinculada con la forma en que se establecen los programas, es que no quieren imposiciones y que si se pretende realizar alguna actividad, se debe consultar a la comunidad y si ella acepta se procederá. Ante la imposición, tienen la capacidad de oponerse y protestar. En caso de no darse la

²⁶ Otro de los problemas que se suscitan con el estado de México se relaciona con los conflictos por los límites territoriales, específicamente con la Comunidad de Xalatlaco.

²⁷ Por las 430 hectáreas se dieron anualmente 129,000 pesos.

²⁸ A pesar de ello, también se informa que en 2005 se hizo un recorrido con autoridades y técnicos de la DGCORENADER y delegación con el fin de aumentar el número de hectáreas reconocidas para el pago de dichos servicios y de este recorrido se propusieron otras 800 hectáreas, de las cuales aún no se sabe cuántas sean aceptadas.

consulta, advierten que pueden llegar a tomar otras acciones radicales como bloqueos en carreteras.

De acuerdo con las respuestas del Comisariado, percibo que hay una preocupación vinculada con el trabajo y sustento de los habitantes. Este hecho coincide con la postura de la delegación en el sentido de que existen problemas de pobreza y marginación. A pesar de ello, también encuentro avances. En primer lugar, aunque considerado insuficiente, se ha dado un pago y reconocimiento por los servicios ambientales, en esa línea el gobierno ha distribuido el recurso. En materia de participación se llevan a cabo diversas actividades como las obras para la captación de agua antes del temporal de lluvia; en barrancas, colocación de cercas de piedra para infiltrar agua, acciones donde participa la comunidad en coordinación con DGCORENADER y la delegación Tlalpan.

3.4.3 Postura del Comisariado ejidal de Topilejo.²⁹

El nombre Topilejo es de origen náhuatl y significa "el que lleva el bastón de mando precioso." La construcción de su iglesia data de 1560. Entre sus fiestas más importantes están la del elote y la del Santo Patrono, ambas en el mes de Septiembre. Se ubica en el km. 28.5 de la Carretera Federal México - Cuernavaca.



²⁹ Entrevista con el *Presidente del Comisariado de Bienes Ejidales de Topilejo*, C. Lázaro Arenas, llevada a cabo el 29 de Marzo de 2006. Cabe señalar que se encontraron presentes el tesorero, un representante de una comisión auxiliar y varios ejidatarios.

La extensión territorial del ejido San Miguel Topilejo³⁰ es de 1,373 hectáreas y cuenta con 288 ejidatarios. La producción principal es la avena forrajera. Para el Comisariado de este ejido en materia de relación y coordinación con DGCORENADER y con la delegación Tlalpan “no es muy cordial” porque no están de acuerdo con las reglas impuestas sobre los programas y las sanciones aprobadas para el suelo de conservación. Considera que no se les ha dado la atención suficiente y no se ha resuelto la problemática de falta de apoyos.

Entre los principales problemas, señalan la necesidad de vender los terrenos por falta de apoyos del gobierno. Para ellos, la importancia de preservar los recursos naturales se ve rebasada por la necesidad de satisfacer otras prioridades, específicamente la forma de obtener recursos para la sobrevivencia. Los apoyos no resultan una buena alternativa así que cuando llega alguna persona y propone la compra de tierras, ésta se acepta. Reiteran que la venta se da por necesidad.³¹ Gran parte de los ejidatarios son de la tercera edad y su sentimiento es que antes de que fallezcan desean “disfrutar algo de sus tierras.”

De acuerdo con los representantes del ejido, para la gente más desfavorecida los apoyos no existen. Se cita como ejemplo la creación de un invernadero donde el ejidatario tiene que poner una parte y el gobierno la otra, sin embargo esto no puede ser posible cuando las personas no están en condiciones de invertir algún capital. Es difícil para ellos aportar el 50% para el proyecto porque no tienen ese recurso. Los proyectos se presentan, pero cuando a los ejidatarios se les menciona sobre la aportación de recursos, simplemente se desaniman.

Un problema relacionado con los apoyos FOCOMDES y PIEPS, es que no se otorgan de forma individual sino que se dan por grupos que van de mínimo 5 a 10

³⁰ Se debe tener claro que existe una *comunidad* de San Miguel Topilejo y un *ejido* con el mismo nombre como se mostró en el cuadro de los núcleos agrarios de Tlalpan, el caso que aquí se presenta es del ejido.

³¹ El representante de la comisión auxiliar del Comisariado señala que el artículo 80 de la Ley Agraria contempla la enajenación del ejido ajustándose a ciertos requisitos, “sí se puede pero las autoridades no quieren manejar que se vende, quieren dar otra percepción.”

personas. El monto del proyecto depende de su magnitud. Según la percepción, en las reuniones para los apoyos sólo se reúne gente con recursos como camiones y tractores, quienes sí han aprovechado la oportunidad, por lo tanto, favorecen más a la gente con mayor poder económico.

En la actualidad, las actividades agrícolas se ven restringidas con las líneas que ha seguido el gobierno en materia ecológica, ya que no se permite la fumigación o utilización de fertilizantes químicos que dañen el subsuelo. Esto ha perjudicado al productor tradicional de la zona quien ocupa estos métodos, aunado al hecho de que no existen apoyos de manera individual, en ese sentido “quieren que abandonemos nuestras tierras e irnos más por las plantaciones comerciales.” Además la demanda comercial de avena disminuyó y prácticamente “hay que ir rancheando para sacarla” y el mismo gobierno la compra a precios bajos para la montada.

El presidente del Comisariado de Topilejo piensa que algunas actividades que fomentan la DGCORENADER y la delegación constituyen “engaños por parte del gobierno”; pone como ejemplo las plantaciones de árboles, reiterando que posteriormente no podrán ser derribados ya que se argumentará que son reserva ecológica y de esta manera habrán perdido su tierra. Por otro lado indica que el dinero que se prometió en el programa de plantaciones forestales comerciales se dio en tres pagos, de 30, 30 y 40 centavos de peso por árbol y comenta que los recursos sólo son para mantener las plantaciones, no van directamente al productor.

En relación con el vínculo entre las tierras y los programas, siguiendo con su postura, las leyes se han aplicado a la “manera del gobierno” porque no les han preguntado si están o no de acuerdo con las reglas que se establecen por ejemplo en el Código Penal para el Distrito Federal, donde se sancionan actividades que perjudican el suelo de conservación. Señala que “el gobierno quiere meter las manos aquí, pero nos quiere comprometer en todos los sentidos o a cambio de.” Todos los apoyos los aprecian condicionados y no están de acuerdo. “Nosotros somos los dueños y ellos están disponiendo de algo que no es de ellos”. El Comisariado está a favor del uso

que se haga de los “cerros” pero no en sus áreas agrícolas. Uno de ellos comentó “es como si yo le dijera a las autoridades ¿me puedo poner mis zapatos?”, en relación con lo que pueden hacer en sus parcelas.

En este ejido, la condición para mantener los recursos naturales, es que se les pague realmente lo justo por concepto de servicios ambientales. Cada vez están más conscientes del papel estratégico que poseen sus terrenos. En materia de agua señalan que ellos están siendo racionados con el vital líquido, mientras que en la zona urbana “tienen agua a todas horas.” En ese sentido se gasta más agua de lo que la naturaleza recupera en esta zona y por ello exigen un pago más elevado del servicio ambiental. De acuerdo con sus datos, el gobierno retribuye por dichos servicios a razón de 300 pesos por hectárea anualmente. Piensan que el colapso de la Ciudad de México no lo están generando ellos, sino por el contrario gracias a sus tierras, se ha mantenido a flote.

El Comisariado de Topilejo también tienen una percepción desfavorable de las sanciones establecidas por el daño en suelo de conservación: “últimamente ya nos llenaron de láminas donde dicen que tirar cascajo, que construir es un delito, pero a quién le preguntaron si estaban de acuerdo... a eso se le llama represión”. El ejido observa que tampoco se están respetando usos y costumbres. Su ejemplo es el crecimiento natural, donde señalan que si construyen serán sancionados por DGCORENADER, siendo que cuando los niños crezcan estarán amontonados y requerirán de nuevas viviendas.

En este ejido, además de encontrarme con un grupo antagónico a las acciones de gobierno, percibo que por esta misma razón la participación ciudadana se ve limitada porque no quieren comprometer sus tierras. Para ellos los programas están condicionados y no quieren “caer en el engaño.” Uno de los escenarios del núcleo agrario es que también pueden tomar otro tipo de medidas, por ejemplo señalan que “con toda la autoridad se pueden tumbar los anuncios que señalan como ilegal la construcción.” Esta polarización manifiesta la necesidad de trabajo en materia de

negociación, así como dar información que explique de forma clara las condiciones y operación de los programas para evitar conflictos entre el gobierno y los núcleos agrarios.³² Más allá del grupo antagónico, un elemento constante sigue siendo la exigencia de mayores apoyos y la existencia de condiciones de marginación.

3.4.4 Postura del Ejido de Parres o El Guarda.³³

La palabra Parres proviene del apellido de uno de los últimos hacendados del lugar, Don Jesús de la Fuente Parras. El nombre de El Guarda se debe a la estación del antiguo ferrocarril México-Cuernavaca, donde actualmente se ubica la ciclopista. Se localiza en el km. 39 de la Carretera Federal México - Cuernavaca.



Parres cuenta con 304 hectáreas, 29 ejidatarios y una parcela escolar. El cultivo principal es la avena forrajera que se destina a la venta; espinaca, lechuga, rábano, chícharo y papa destinados principalmente al autoconsumo y una parte se vende. El núcleo agrario comenzó a formarse por la estación del ferrocarril, con las personas que se encontraban trabajando, empezando como una ranchería.

La relación con la DGCORENADER, se dice que no es del todo satisfactoria porque hay diferencias y sienten que hay imposición, “nos hacen firmar contratos totalmente exagerados a favor del GDF... ¿por qué nos condicionan tanto con nuestras tierras?” Comentan que así sea el mínimo apoyo, los contratos son muy rigurosos. Reconocen que el trato es bueno pero la documentación que hay que firmar no les parece justa. De igual forma la relación con Tlalpan, quien impone el ordenamiento urbano.

En materia de coordinación con los otros comisariados, últimamente se han organizado más y en últimas fechas al hacer una solicitud, lo empiezan a hacer en

³² Otros comentarios del Comisariado de Topilejo fueron que casi no se cuenta con ingresos, excepto los que obtienen de algunos eventos del auditorio ejidal por lo que han solicitado ayuda a la SMA. Consideran que se encuentran “tan cerca del D.F y abandonados del Gobierno.”

³³ Entrevista con el *Presidente del Comisariado de Bienes Ejidales de Parres o El Guarda*, C. Juan González Rodríguez, llevada a cabo el 11 de Abril de 2006. Su periodo de gestión es del 5 de noviembre de 2003 al 5 de noviembre del 2006.

conjunto, “antes cada quien navegaba por su propio barco”, pero se han dado cuenta que hay problemas comunes como el abastecimiento de agua, porque cuando llueve no se les queda, sino que debido a la altitud a la que se encuentran, el agua baja a altitudes menores y además no están facultados para hacer pozos. El agua regresa de la ciudad, pero en pipas y además con un costo respectivo. Otro problema común es el crecimiento de la mancha urbana.

Con la unión entre Comisariados se hace hincapié en que pueden trabajar en problemas que les afectan en común, e incluso tomar otro tipo de medidas como cerrar el paso al suelo de conservación. Un sentimiento generado es que las autoridades se preocupan más por el habitante de la zona urbana, que de los campesinos de los núcleos agrarios. Otro problema en Parres se relaciona con las actividades agrícolas, debido a que el GDF está restringiendo la siembra de avena, fuente de trabajo para muchos productores, por ser una actividad que erosiona la tierra y levanta tolvaneras que se van a la ciudad. En esa línea, “no existe una producción elevada por falta de apoyos del gobierno,” lo cual generado que en su mayoría, se trabaje con recursos de los propios ejidatarios para comprar, entre otras cosas fertilizante y semillas.

Sin apoyo y con muchas restricciones en la agricultura, se orilla a que el ejidatario tenga que vender la tierra, sienten que la presión actualmente es mayor y que el gobierno no deja sembrar ni trabajar como se hacia antes, “que no nos acorralen, que no nos orillen a seguir fraccionando.” Este hecho plantea el problema entre la relación forman de sobrevivir y medios para hacerlo. Señalan que al ejido se le puede cambiar de régimen, “sí se puede vender pero el gobierno pone trabas.”

En materia de ganadería se aprecia otra dificultad, pues ya no se permite sacar a pastorear a los borregos. La idea es que el ganado, otro sustento de la población, no entre a los montes y “quieren que los tengamos encerrados”. Señalan que hay apoyos para la construcción de tejabanos de 60 m², pero no pueden mantenerlo debido al alto consumo del ganado en alimento: forraje, alfalfa, granos, agua, etc. Se

da el ejemplo que en campo se pueden mantener a unos 300 borregos, pero si se encierran en todo el año, no es posible por el costo que implica. Esta situación los orilla a conseguir un empleo en la ciudad dejando de ser productores.

Un factor político que consideran negativo, es que al campesino no se le deja construir, “nos tienen acorralados totalmente”, sin embargo cuando llega un líder de un partido fuerte le dan prioridad y crea un asentamiento irregular y al primero o segundo año, le dotando de electricidad. Consideran fuertes a los líderes porque atacan fuerte con su influencia; pero el campesino solo, no es atendido. Reconocen que últimamente ya están tirando las edificaciones en la zona.

En materia de ordenamiento urbano, Parres considera por un lado positiva la contención de la mancha urbana, aunque por otro, como dueños de la tierra se ven con muchas limitantes. “Como dueños de los terrenos que aún conservamos, tenemos derecho a que si ya no cabemos aquí en mi casa, darle un pedazo para que finquen y esas restricciones sí las tenemos”. En relación con el ordenamiento ecológico, consideran que las autoridades lo hicieron a su manera y que a los ejidatarios no se les tomó en cuenta para sentarse a dialogar, en ese sentido se hizo de manera impositiva.

A pesar de lo anterior, están de acuerdo con el ordenamiento porque la mancha “va comiendo hacia arriba de nuestras tierras.” El problema insisten, es en el caso de querer construir, pues antes el ejido era quien decidía y hoy se requiere la autorización de la delegación para poder edificar en terrenos propios.³⁴

La opinión que tienen acerca de las sanciones en caso de tirar cascajo en suelo de conservación es favorable, porque señalan que no es la población del núcleo quien lo tira, sino la gente de la ciudad. Este problema lo padecen sobre todo, aquellos ejidatarios que tienen sus parcelas a orillas de la carretera. Con tal hecho, se produce un resentimiento hacia los habitantes de la parte urbana del Distrito Federal

³⁴ En relación con el crecimiento poblacional del Ejido, el Comisariado propuso 10 hectáreas para su crecimiento y ampliar de esta manera la zona urbana. Cabe señalar que en este proceso también interviene la SEDUVI.

“ese es el pago que nos da la ciudadanía, cascajo, basura y hasta muertos.” Están de acuerdo con esas reglamentaciones, pero no con tanta presión, porque el ejido cumple con normas y la principal, que no están haciendo invasiones ni trayendo grupos invasores.

Uno de los problemas que tuvieron con el programa que otorgaba un peso por árbol plantado, fue que no se les pagó en su totalidad; tampoco en el caso de la siembra de cortinas rompevientos. Otro punto vinculado con los bosques, es la afirmación de que la veda forestal no los ha afectado porque no viven del monte y sólo se recoge leña muerta para uso particular; tampoco observan problemas de tala clandestina.

En la administración 2003 – 2006, Parres recibió dos apoyos. El total fue de 497 mil pesos para hacer 350 m³ de muro de piedra, para el desasolve y la captura de agua. El segundo apoyo fue un “canal de llamada,” obra para el suelo de conservación que pidió el Comisariado, con el fin de evitar aumento de barrancas y agrietamientos en terrenos y carreteras. Antes de 2003 no se había recibido ningún recurso porque no se solicitó, en ese sentido se destaca la pericia y el interés de parte de cada Comisariado. Existe la intención de contratar mano de obra del mismo núcleo agrario, para que el recurso se quede y beneficie a Parres. Sin embargo, una inquietud muy manifiesta es que existe mucha presión por los convenios que firman “nos están ahorcando”. Por tal razón el trabajo en la parcela se ve seriamente limitado “de nuestras tierras ya no podemos hacer nada”. Consideran que existen demasiados candados.³⁵

De acuerdo con la percepción del Comisariado, los habitantes de Parres, dan importancia a los recursos naturales que poseen porque se benefician todos y por ello se sigue conservando el bosque de Parres (40 has. de tierra común) gracias a la buena delimitación de la zona urbana, al no permitir asentamientos irregulares y al propio cuidado de los mismos ejidatarios, razones por las cuales no está invadido.

³⁵ Cabe señalar que el Comisariado considera que algunos apoyos son insuficientes y los requisitos son exagerados, porque por ejemplo en un documento de un proyecto se pide la construcción de 40 m² de piedra pegada sólo con un metro de arena, situación que causa enojo a los ejidatarios.

Están conscientes de los servicios ambientales que generan: “les proporcionamos agua y oxígeno a la ciudad.” Además hacen una diferenciación: “a los pueblos que tenemos estos recursos naturales quieren tratarnos igual que a un habitante que vive en la ciudad.”

En materia de participación, existen brigadas para diversas actividades como la realización de ollas ciegas para la captación de agua, reforestación y limpieza. Las acciones se llevan a cabo según la estación del año, por ejemplo se reforesta de Junio en adelante; las ollas se hacen en abril, antes de la lluvia. Estas obras se realizan por ejidatarios del pueblo. Algunos comentarios finales del ejido de Parres son que el trabajo de campo es muy pesado, con jornadas largas y en muchas ocasiones poco reconocido. La gran herencia que han recibido, enfatizan, fue la enseñanza del trabajo porque “el que quiere progresar tiene manera.”

En este ejido, observé que uno de los reclamos más sentidos, es la forma de operación de los programas, específicamente, las condiciones para recibir apoyos del gobierno. Por esta razón me parece fundamental la revisión de los diseños de programa con el fin de hacerlos más compatibles con las posibilidades reales de las comunidades agrarias. Después de conocer la postura oficial y la de Comisariados comunales y ejidales, se hace una síntesis de los principales tópicos con el fin de reconocer coincidencias y divergencias en torno a la problemática en suelo de conservación.

Postura oficial.

TÓPICOS	DELEGACIÓN TLALPAN	CENTRO REGIONAL 2
Relación con las dependencias y núcleos agrarios	* Buena articulación entre las políticas de la SMA, DGCORENADER y Delegación. * Buena relación con núcleos agrarios.	* Estrecha vinculación con Tlalpan. * Buena relación con núcleos agrarios.
	* Veda forestal	* Veda forestal.

Principales problemas reconocidos	<ul style="list-style-type: none"> * Tala clandestina * Asentamientos humanos irregulares. * Insuficiencia presupuestal. * Cambio de uso de suelo. * Venta de predios por necesidad económica y marginación. * Énfasis en la reconversión productiva y ordenamiento ganadero. 	<ul style="list-style-type: none"> * Tala clandestina. * Asentamientos humanos irregulares * Falta de infraestructura, recursos humanos, mecanismos evaluación y continuidad. * Exceso de comités. * Escasez de agua. * Falta de presencia en comunidades. * Reconocimiento de lo existente en materia ganadera pero no fomento.
Principales avances	<ul style="list-style-type: none"> * Operativos contra asentamientos irregulares. * Proyectos ecoturísticos. * Concurrencia de recursos. * Madurez política en lo ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor presencia para evitar asentamientos irregulares. * Programas de reforestación y combate de incendios. * Pago de servicios ambientales.

Postura de núcleos agrarios.

TÓPICOS	Com. de San Miguel y Santo Tomás Ajusco	Ejido de Topilejo	Ejido de Parres
Relación con dependencias y núcleos agrarios	<ul style="list-style-type: none"> * Relación cordial con DGCORENADER, con visitador agrario y subdelegado. * Poca relación con otros comisariados. 	<ul style="list-style-type: none"> * Relación poco cordial con DGCORENADER y Delegación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Relación no del todo satisfactoria, a pesar de que el trato es bueno, los convenios no son justos. * Más trabajo en conjunto con otros comisariados.
Principales problemas reconocidos	<ul style="list-style-type: none"> * Pago insuficiente por las actividades que fomenta el gobierno. * Restricción a la producción ganadera. * Tala clandestina por falta de otras actividades productivas. * Falta de reconocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> * Imposición de reglas. * Restricción a la producción agrícola. * Escasez agua. * Venta de tierras por falta de apoyos del gobierno. * Favoritismo a grupos con mayores ingresos. * Programas engañosos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Imposición de reglas. * Restricción a la producción agrícola. * Escasez agua. * Venta de tierras por falta de apoyos del gobierno. * Favoritismo a grupos de presión. * Convenios exagerados y

	de has. para el pago de servicios ambientales. * Disputa por el territorio con Xalatlaco.	* Participación ciudadana limitada por temor a comprometer tierras. * Falta de consulta con el núcleo para concertar actividades.	rígueros. * Programas que condicionan las tierras. * Restricción a la ganadería. * Mayor atención a los habitantes del suelo urbano.
Otros elementos a considerar	* Conscientes de la importancia de sus tierras por los servicios ambientales. * Capacidad de tomar medidas drásticas en caso de imposiciones.	* Conscientes de la importancia de sus tierras por los servicios ambientales. * Capacidad de tomar medidas drásticas en caso de imposiciones.	* Conscientes de la importancia de sus tierras por los servicios ambientales. * Capacidad de tomar medidas drásticas en caso de imposiciones.

La postura oficial coincide en que hay una buena relación entre SMA, DGCORENADER y delegación, así como con los núcleos agrarios, aunque el Centro Regional 2 señala que no debe darse dinero por dar, sino que hay que capitalizarlo. Hay coincidencias también en cuanto a los problemas en suelo de conservación: veda forestal, asentamientos humanos irregulares, tala clandestina, e insuficiencia de recursos financieros. Las políticas que se siguen son la reconversión productiva y reconocimiento de la ganadería existente pero no se fomenta. En el caso de la delegación, se reitera la venta de predios por necesidades económicas y marginación. Para el Centro Regional 2, el énfasis es que las obras son para la captación de agua y advierte poca presencia en las comunidades, así como la falta de infraestructura, recursos humanos y mecanismos de control para evaluar las actividades.

La postura de los núcleos agrarios parece más favorable en el caso de la Comunidad de Santo Tomás en materia de relación con las dependencias. Parres y Topilejo la consideran como no del todo satisfactoria y no muy cordial, respectivamente. Para la Comunidad, se trabaja esencialmente de manera particular en relación a los demás comisariados, mientras que en el caso de Parres cada vez es más importante el trabajo en conjunto. Los problemas que tienen en común son el crecimiento de la mancha urbana. Topilejo y Parres coinciden en la escasez de agua.

Los tres núcleos están conscientes de la importancia de sus terrenos como generadores de servicios ambientales, coinciden además en que los programas deben consultarse ante la comunidad, que no quieren imposiciones y saben de su capacidad para tomar otro tipo de medidas. Para la Comunidad, el pago por las actividades que ofrece el gobierno es raquíico lo que genera tala ilegal. Topilejo tiene una postura en la que predomina la percepción de imposición, favoritismo y engaño por parte del gobierno. Parres también reitera la presión cada vez mayor para el núcleo pero aprovecha algunos apoyos.

En suma, existen contrastes entre la postura oficial y la de los Comisariados. La primera considera buena la relación entre las dependencias y con los núcleos agrarios. Sin embargo, dadas las muestras de inconformidad ante la imposición y el saberse ignorados en la toma de decisiones, vale la pena pensar en una revisión fundamental que incluya más trabajo y presencia al lado de las comunidades. El gran reto en esta vertiente, es hacer compatible el interés público con el desarrollo de los núcleos agrarios. El siguiente capítulo tiene la finalidad de presentar un análisis considerando cuatro puntos que articulan la investigación, así como una serie de consideraciones a propósito del fortalecimiento de la acción de gobierno en suelo de conservación como asunto público.

Capítulo IV

Análisis sobre la preservación del suelo de conservación como **asunto público.**

El presente capítulo tiene como finalidad realizar un análisis sobre los principales elementos que se desarrollaron en la investigación. La discusión se articulará de acuerdo a cuatro puntos que representan el eje del trabajo. El primero de ellos es la importancia del suelo de conservación; el segundo, es la acción de gobierno para preservar este suelo; el tercero es analizar la realidad social que viven las comunidades y ejidos de Tlalpan a partir de la descripción los núcleos agrarios; y el

cuarto, que engloba a los tres primeros, señala si existe o no fortalecimiento de un asunto que atañe a la esfera pública como es el hecho de preservar el suelo de conservación.

4.1 IMPORTANCIA DEL SUELO DE CONSERVACIÓN.

Uno de los temas principales del primer capítulo fue reconocer el valor del suelo de conservación. En términos generales puedo decir que resulta un bien fundamental y estratégico para el mantenimiento del Distrito Federal. Estas características obedecen al impacto en términos biológicos vinculados con la existencia de recursos naturales, ecosistemas y los procesos que se dan en la región. He mencionado cómo es que gracias a los ecosistemas se obtienen bienes y servicios ambientales que benefician a la población en general. De ahí que su preservación sea considerada como un asunto público.

A pesar de que los beneficios en términos biológicos son claros y vastos, no es posible reducir la importancia del suelo de conservación sólo a ese ámbito. En el capítulo primero insistí que los beneficios generados son económicos, sociales y culturales. Pero tratemos de pensar en lo estratégico que resulta para el gobierno de la Ciudad de México. En la entrevista realizada al Centro Regional 2, quedó claro uno de los principales objetivos de aquellas actividades realizadas en suelo de conservación: la captación de agua de lluvia mediante la infiltración al acuífero de la ciudad. El agua, un recurso limitado y bien fundamental resulta muy valioso para la sobrevivencia de la ciudad debido a todas las actividades primarias, secundarias y terciarias que se realizan diariamente.

Sin duda una de los mayores retos que enfrenta el GDF en la actualidad y en el futuro es el abastecimiento y distribución de agua. Por lo tanto, preservar el suelo de conservación significa disponer de agua que naturalmente llega al subsuelo, con lo cual la ciudad no tendría que aumentar la dependencia del suministro proveniente de otras fuentes. Al punto que deseo llegar es comprender la magnitud para el gobierno de la ciudad que significa preservar las áreas permeables de la región.

El suelo de conservación representa además un espacio donde se encuentran ubicados los núcleos agrarios del Distrito Federal, por lo que también posee un valor cultural, en él prevalecen tradiciones y modos de vida propios del mundo rural. Esto no significa que minimice el hecho de que en la parte urbana de la ciudad, también existen valores culturales, lo que intento plasmar es que en el suelo de conservación se ubica una parte complementaria de tradiciones e idiosincrasias que en su conjunto caracterizan la dinámica del Distrito Federal.

Los habitantes de la ciudad y la zona metropolitana, contamos con los beneficios que brinda el suelo de conservación. Como se deja ver a lo largo de la presente investigación, los asuntos ambientales son temas muy complejos, pues además de que implican el trabajo multidisciplinario en cuanto a las formas de explicación de los fenómenos, como en la propia instrumentación de políticas públicas, el medio ambiente y específicamente me refiero a los problemas ambientales, como puede ser el caso de las consecuencias de la desaparición de recursos naturales, es un hecho que nos afecta a todos, sin distinción de clases: la contaminación, la escasez de agua, la disminución de áreas ecológicas, entre muchas otras, son situaciones que afectan de alguna u otra manera a los habitantes en general. Así como nos beneficiamos del suelo de conservación, también nos afectamos con su desaparición.

Por la situación arriba descrita, los problemas ambientales tienen un impacto a la colectividad o si se prefiere, un impacto público, pero también debemos estar conscientes de que en muchas ocasiones la colectividad y todas las actividades que llevamos a diario inciden de manera negativa al medio ambiente. Al punto de reflexión que deseo llegar es que, del mismo modo en que incidimos en ese impacto, como asunto público la responsabilidad de frenar los estragos al medio ambiente debería ser compartida, desde la vida diaria en los hogares, desde la academia, desde el trabajo, medios masivos de comunicación y desde cualquier trinchera se puede incidir en beneficio del ambiente y de manera concreta me refiero al suelo de

conservación. Una forma quizá de las más puntuales y sencillas es empezar a explorar qué es, cómo beneficia a la ciudad y cuáles son las implicaciones en la administración de ese suelo

Así, preservar el suelo de conservación se ha convertido en uno de los temas principales al referirse al cuidado del medio ambiente. La calidad de aire en la ciudad se vincula con los procesos biológicos de uno de los pulmones más importantes que constituye aquél suelo; la escasez de agua con la captación de lluvia, etc. Considerando que debido a lo fundamental que resulta dicho suelo, es como el gobierno ha realizado una serie de actividades y acciones que se materializan en programas y proyectos con el fin de asegurar su existencia. De esta manera a continuación se revisa la acción de gobierno realizada en suelo de conservación a través de la Secretaría del Medio Ambiente y la delegación Tlalpan.

4.2 LA ACCIÓN DE GOBIERNO.

Uno de los puntos del primer capítulo fue lo concerniente a las políticas públicas ambientales, donde las definí como aquellas acciones específicas que lleva a cabo el gobierno en esa materia. En ese sentido la acción de gobierno ha sido fundamental para preservar el suelo de conservación del Distrito Federal. Al respecto, se deben considerar dependencias como la Secretaría del Medio Ambiente a través de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER) y la delegación política de Tlalpan por conducto de la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, quienes al ser las responsables del manejo de recursos naturales se vinculan con la administración del suelo de conservación.

Tanto la Secretaría como la delegación, han llevado a cabo una serie de acciones encaminadas a la preservación de recursos naturales y al desarrollo rural en una labor conjunta, promoviendo una visión en la que ambos elementos no pueden trabajar de manera distinta. En ese sentido el enfoque que ha prevalecido es el de la

sustentabilidad. Por otro lado, además de las acciones de gobierno otro aspecto fundamental fueron las transformaciones institucionales donde la SMA atrajo la atribución de promover el desarrollo rural. Con ello intento señalar que la acción de gobierno ha sido fundamental para proteger los recursos naturales y que en la práctica ha requerido de ajustes institucionales a efecto de incidir en los objetivos de la preservación. El ajuste se dio en el año 2000, por lo que las acciones promovidas desde esa fecha a la actualidad, son relativamente recientes, hecho que significa la necesidad de evaluaciones y ajustes pertinentes considerando las metas y objetivos planteados en materia ambiental.

DGCORENADER como institución, ha transitado por un largo recorrido en el que la constante ha sido el vaivén de cambio de atribuciones, situación que ha implicado cambios en los programas, dificultad para identificar marcos de competencia, incluso la manera de asignación del presupuesto, recordemos que antes de ser dirección general, fue un organismo desconcentrado. Todo este recorrido de cambio institucional influye respecto de la eficacia y eficiencia de los programas. A pesar de ello, la DGCORENADER como tal trabaja desde 2004, es decir, su estructura es relativamente reciente; no obstante, ello no ha significado el paro de labores, sino por el contrario reconozco que ha llevado a cabo acciones de preservación importantes como la reforestación, monitoreo de asentamientos irregulares, combate de incendios forestales, entre otros. Sin embargo, hay que poner atención en los cambios al final e inicio de cada administración con el fin de monitorear las acciones realizadas y las pendientes.

La acción de gobierno a través de la delegación Tlalpan, de igual forma, presenta avances y obstáculos al momento de instrumentar acciones en suelo de conservación. La idea que me queda después de la entrevista en la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, es que como gobierno local se han tratado de poner en marcha programas que intentan materializar políticas de desarrollo sustentable, como es el caso de la agroforestería y reconversión productiva, no obstante, las dificultades con los núcleos agrarios para implementar

dichos programas, parece indicar que falta mayor consideración de las formas tradicionales en las que ejidatarios y comuneros llevan a cabo las actividades de agricultura y ganadería. Tratar de implantar nuevos esquemas en esas materias implica información, inducción, aceptación y en general tomar en cuenta la dinámica social, asunto que desde mi panorámica es una de las tareas que requieren mayor fortalecimiento.

En contraste, considero que debe reconocerse el trabajo realizado para la obtención de mayores recursos económicos para programas en suelo de conservación. Al respecto se ha señalado que los recursos financieros no son tan grandes como las demandas, por lo que las asignaciones presupuestales asignadas a la protección de recursos naturales se consideran casi siempre insuficientes, aunado al hecho de que compiten con otras prioridades sociales. Por esa razón la concurrencia o suma de recursos provenientes tanto del orden federal como de lo local parece ser un esquema atractivo donde se conjuntan esfuerzos para generar una mayor cobertura y fortalecimiento de los programas y en ese sentido me parece un acierto.

En términos generales puedo señalar que la acción de gobierno está presente en la preservación del suelo de conservación y sus recursos naturales; que para materializarla existen dependencias tanto del orden federal como local que se coordinan para llevar a cabo los programas; que los problemas a los que se enfrenta un gobierno forman una agenda institucional, la cual se define y redefine constantemente, debido a la dinámica de los problemas que debe asumir el gobierno y su relación con los grupos sociales. Asimismo, que toda acción de gobierno, en este caso en materia ambiental, enfrenta desafíos como la falta de recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos. Llama la atención de manera importante la implantación y fortalecimiento de mecanismos de evaluación.

Una acción de gobierno en suelo de conservación del Distrito Federal consiste en el pago por servicios ambientales. La estrategia gubernamental indica que una prioridad es pagar a las comunidades por mantener sus terrenos con usos de suelo

vinculados con la preservación. Al aceptar el pago las comunidades se obligan a mantenerlas en esas condiciones, con lo cual se les da la responsabilidad de su preservación. Tal esquema se encuentra a prueba debido a su reciente instrumentación y la consolidación dependerá en gran medida de la aceptación de los núcleos agrarios y la estructura de incentivos que lo favorezca. En términos generales considero que inyectar dinero a las comunidades, representa fortalecimiento del medio ambiente en el marco de la sustentabilidad y que las acciones de gobierno en los núcleos agrarios requerirá mayores acercamientos y negociaciones en beneficio de un interés general: beneficiar a toda una ciudad.

Por otro lado, no puede negarse que el gobierno tiene limitaciones, los recursos disponibles no son tan grandes como las demandas, en ese sentido un gobierno se compone de un conjunto de capacidades limitadas de respuesta en materia fiscal, legal y política. El establecimiento de políticas públicas requiere entre otros elementos de recursos, reglas del juego (normatividad) y mecanismos para instrumentarlas. Pero la acción de gobierno debe considerar el elemento político, en ese sentido la relación con actores y organizaciones con los cuales concerta y negocia. Esta capacidad implica la interacción con grupos de interés mediante consensos y acuerdos. Un ejercicio de gobierno efectivo sería aquel que en el marco de sus competencias y reglas establecidas desactiva problemas y negocia alternativas.

De manera específica, los grupos a los que hago referencia son los núcleos agrarios, donde los desacuerdos deben convertirse en punto de conciliación. Con base en ellos debe centrarse la negociación y la materia del ajuste. El arte del buen gobierno exige puntos de acuerdo derivados de arenas conflictivas de la postura oficial y la de núcleos agrarios, en ocasiones con intereses diversos. La negociación implicaría ajustar mutuamente la forma de operación. A lo que intento llegar es que la acción de gobierno implica la revisión de una complicada serie de negociaciones, insisto, considerando un interés general, pero sin dejar de lado los intereses legítimos de las comunidades.

Sin duda atender la esfera ambiental es un asunto complejo y como tal la acción de gobierno debe estar a la altura. Queda claro que la resolución de la problemática no se agota con el diseño de programas, sino requiere de negociaciones, dada una diversidad de obstáculos para consolidar lo público. Asimismo es fundamental la consideración de las relaciones intergubernamentales y me refiero específicamente a negociaciones entre gobierno del Distrito Federal y Morelos en materias específicas como la tala clandestina.

Finalmente, considero que la acción de gobierno requiere pericia, creatividad, y experiencia, en conjunto destrezas para gobernar. El arte del buen gobierno implica también lidiar con factores exógenos, considerando que no existen condiciones fijas ni permanentes. La capacidad de gobernar en materia ambiental, implica conducción en el cumplimiento de los objetivos de la preservación, aprendizaje y respaldo especializado:

Llegar al poder no es la culminación de la carrera de un político, es el inicio de un proceso que reclama ponerse al día en temas y enfoques tal vez ignorados anteriormente. En lo institucional se requiere un buen uso de la producción académica combinada con los frutos de un equipo técnico que asesore y prepare materiales de estudio y recomendaciones que sustenten decisiones inteligentes.¹

En relación con los núcleos agrarios, la acción de gobierno debe tomar en cuenta el consenso social, mediante los mecanismos que permitan escuchar la opinión de los habitantes con el fin de obtener apoyo para la implementación de las políticas. Lo anterior implica que un gobierno atiende y escucha demandas de todos los grupos sociales. Queda claro que sin apoyo, la política pública tiene muy pocas probabilidades de éxito. Debe recordarse que una de las misiones del gobierno es mitigar el conflicto social y en ese sentido debe ser el gran promotor de las acciones

¹ DROR, Yehezkel: "Capacidad para gobernar un país como México", en SCHIMIDT, Samuel (Coordinador). *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, pp. 29 – 47.

en la vida pública. Así, la acción de gobierno en suelo de conservación implica la revisión de la dinámica social alrededor de las comunidades y ejidos. De ello se abunda a continuación.

4.3 PROBLEMÁTICA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES Y EJIDOS.

En el capítulo tres exploré la forma de organización de los núcleos agrarios en suelo de conservación de Tlalpan. En las entrevistas sostenidas con los Comisariados de bienes comunales y ejidales, hubo contrastes en relación con la postura oficial, de ahí que el establecimiento de políticas y programas ha encontrado obstáculos. En ese sentido estoy cierto de que establecer actividades en la zona rural de la ciudad de México implica reconocimiento de formas tradicionales y modos de vida muy específicos. La implementación de estrategias nuevas generan choque y desconcierto.

La figura de comuneros y ejidatarios, implica reconocer una categoría que además de propiedad, representa una forma de organización social y un tipo específico de tenencia o posesión de la tierra, así como una relación histórica con los recursos naturales. Esa organización y relación histórica hace pensar que el establecimiento de políticas a través de acciones de gobierno, no es una tarea sencilla y más aun es un ejercicio que exige conocimiento y responsabilidad en la formas de acercamiento con las comunidades.

Líneas arriba adelanté cómo la estrategia del pago por servicios ambientales, parece indicar que gran parte del peso de la preservación se le está asignado a las comunidades. Ello sin duda ha generado contradicciones donde por un lado, llevan a cabo sus actividades cotidianas pero se encuentran con que cada vez más el uso y manejo de los recursos naturales se encuentran restringidos. En dicha estrategia alrededor del interés público, se intenta además de atender demandas de las comunidades, involucrarlos en la preservación.

Promover los objetivos de la preservación, implica revisar la dinámica de los núcleos sociales y ello, requiere el reconocimiento de las condiciones económicas y sociales de las comunidades. En el recorrido y entrevistas pude observar cómo en ellas existe un problema de pobreza en el cual los habitantes cada día tratan de sobrevivir, situación que ha implicado la enajenación de propiedades con vocación forestal, agrícola y ganadera. Incluso la postura oficial reconoce un problema de marginación y pobreza que afecta la región, generando que el cambio en el uso del suelo sea una problemática constante y difícil de erradicar.

Las condiciones de vida de los habitantes en suelo de conservación dejan qué desear en relación con satisfactores básicos. Las construcciones más acabadas se encuentran en los cascos urbanos. Al punto que deseo llegar es reconocer una problemática económica con implicaciones sociales, impactando los niveles en la calidad de vida. En ese sentido, insisto en que inyectar dinero a las comunidades es inyectar dinero al medio ambiente y con ello proteger los recursos naturales que se encuentran en suelo de conservación. Considero que existe una vinculación estrecha entre los niveles de marginación y la disminución de suelo de conservación, porque como se señaló en las entrevistas, los propietarios de terrenos al tener la posibilidad de venderlos, lo hacen con el fin de obtener un ingreso a cambio y disfrutar “algo” de ellos.

Hasta aquí he insistido en que los programas para fomentar el desarrollo rural muestran en algunos momentos incompatibilidades. Una de las principales, es tratar de establecer programas que implican nuevas prácticas en la agricultura y la ganadería, generando restricciones para los productores como el hecho de combinar algunas plantaciones y encerrar al ganado. Además la percepción que tienen los representantes de los núcleos agrarios es el exceso de trámites y rigurosidad para establecer convenios, factores que desde mi perspectiva denotan cierto desconocimiento respecto de las condiciones reales de las comunidades.

En relación con la información acerca de los programas para los núcleos agrarios, el Centro Regional 2 y la delegación Tlalpan por conducto de la Dirección General de Ecología, tienen la obligación y la responsabilidad de dar a conocer de manera clara y precisa los insumos necesarios vinculados con los programas. La información tendría que estar disponible y abierta a todo aquél que la requiera, esto es parte de una comunicación social efectiva. Esto lo resalto porque en la práctica perduran obstáculos en el acceso a la información, deficiencia que ocasiona desconocimiento en las comunidades.

En síntesis, encuentro contrastes entre la acción de gobierno y las condiciones sociales de los núcleos agrarios. No obstante y a pesar de ello, estos elementos no deben ser mutuamente excluyentes, en el sentido de que el fortalecimiento de la acción gubernamental significa reconocimiento, estudio, análisis minuciosos y comprensión de los factores que rodean a las comunidades y su relación con los objetivos de la preservación. Considero que existe acción de gobierno en la protección del suelo de conservación, pero también que en este asunto público subsisten elementos que requieren revisarse con detenimiento y me refiero de manera particular a las políticas y programas pensados para el suelo de conservación, que desde mi perspectiva requerirán mayores indicadores económicos y sociales derivados de la situación de los núcleos agrarios. A pesar de ello, encuentro evidencias sugerentes que destaco a continuación respecto del fortalecimiento del asunto público.

4.4 ¿FORTALECIMIENTO DEL ASUNTO PÚBLICO?

En el capítulo uno definí un asunto público como aquél quehacer u ocupación especializada (en materia ambiental) que se vincula a aquello que afecta a todos y que por lo tanto es de interés común. En ese sentido, a lo largo del capítulo segundo, plasmé una serie de programas que evidencian el interés del gobierno por preservar el suelo de conservación. Dicho interés se ha materializado en directrices tanto para

mitigar el crecimiento de la mancha urbana como para proteger los recursos naturales.

Considero que la trayectoria mostrada de la preservación del suelo de conservación, como asunto que se considera público por las implicaciones para los habitantes de la Ciudad de México y para su sostenimiento, demuestra que sí existe un fortalecimiento que tiene sus orígenes desde la década de los 70. Este fortalecimiento implica la existencia de programas para el suelo de conservación y fomento del desarrollo rural. También ha consistido en la transformación institucional con miras a hacer compatible la esfera ambiental con la social y económica. El fortalecimiento ha requerido de cambios en la legislación para sancionar actividades que contravienen los objetivos de la preservación. Si hablo de “fortalecimiento” y no de “consolidación” del asunto público, es porque reconozco que como tal, quedan tareas pendientes vinculadas con la concertación, conocimiento de la realidad social y económica de las comunidades, pulimento de programas, asignación de recursos y fortalecimiento institucional.

De acuerdo con las evidencias encontradas principalmente del periodo 2000 – 2005, una de las tendencias de la administración de recursos naturales en suelo de conservación, es que seguirá vigente la preocupación por protegerlo, restaurarlo y hacer un manejo más sustentable. Dicha consideración se reflejará a través del fortalecimiento de los programas y proyectos señalados, así como el establecimiento de acciones más conjuntas que impliquen la consideración de comuneros y ejidatarios, a efecto de continuar con los servicios ambientales que más que un lujo, son un requerimiento fundamental para que la ciudad siga manteniéndose y desarrollándose. Está claro que cada vez más se requerirá una visión más sólida y comprensiva de la interacción entre suelo urbano y de conservación.

Así, uno de los grandes retos consiste en lograr un balance entre los sistemas naturales y los ambientes socialmente contruidos, de manera que los habitantes de la zona urbana sigan beneficiándose con los servicios ambientales con una

conciencia clara de su importancia y que los núcleos agrarios se vean favorecidos con retribuciones adecuadas a sus necesidades, todo ello en el marco de un gobierno democrático, incluyente y que funcione como gestor del interés público. Valdría la pena también recordar que “no está solamente en manos del gobierno resolver los problemas, sin la actuación consensuada de los sectores, nada se podrá lograr.”²

En este asunto público deseo hacer hincapié en algunos elementos. El suelo de conservación es un bien que beneficia en común a los habitantes de la ciudad. Pero también representa un compromiso en común en el cual, desde todas las trincheras se debe incidir para que los recursos naturales se conserven. En ese sentido repercute tanto un talador de árboles como la gente que deteriora los recursos o que contamina. Es menester un esfuerzo compartido tanto del gobierno, como de las comunidades agrarias y los habitantes de la ciudad, porque el asunto no sólo se encuentra de un solo lado, sino que al ser público, es compartido. Es claro que los habitantes podemos incidir de manera positiva o negativa en el cuidado del ambiente.

El asunto involucra a todos, no sólo es responsabilidad de la acción de gobierno. En México en general y en el Distrito Federal, en particular, los bosques pertenecen a comunidades o ejidos por lo que su participación es un catalizador en la preservación o agotamiento de los recursos naturales que dan viabilidad como ciudad e incluso como humanidad, por ello es fundamental mantener los bosques y en general el suelo de conservación.

En los puntos analizados en líneas anteriores, se encuentran los elementos que articulan la investigación, de manera que puedo decir que existe una vinculación muy estrecha entre la importancia del suelo de conservación y su preservación como un

² CONOLLY Priscila: “Presentación del debate: ¿protección del medio ambiente o planeación ambiental?, en ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; y otros (Coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, CIICSH – UNAM, UAM – A, CONACULTA – INAH, 2002, p. 398.

asunto público, con la acción de gobierno a través de instituciones que materializan los objetivos mediante políticas y programas de conservación de suelo, agua y para el desarrollo rural; y de dicha acción con la realidad de las comunidades y ejidos que se localizan en la región. Una vez expuesto el análisis alrededor del suelo de conservación, enseguida se presentan las conclusiones y algunas consideraciones en torno a su forma de administración.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se destacan algunas conclusiones y recomendaciones con el fin de redondear en puntos neurálgicos de la investigación, así como de los objetivos e hipótesis planteadas en su inicio. Parto de la idea de que explorar la problemática en torno al asunto público de preservar el suelo de conservación del Distrito Federal, es reconocer la complejidad que implica su administración en el marco de la relación entre suelo urbano y de conservación y la importancia por el impacto público que conlleva. El acercamiento a un problema ambiental implica la consideración de constantes cambios, labor que requiere esfuerzos de actualización y revisión de tendencias.

En relación con el objetivo específico planteado en la investigación, considero que se cumplió en la medida que se explicó la forma en la que se administran los recursos naturales del suelo de conservación del Distrito Federal. En ese sentido la acción de gobierno se da a través de SMA de la localidad la cual lleva a cabo programas y actividades a través de la DGCOENADER. A su vez ésta se organiza para llegar hasta cada una de las delegaciones con suelo de conservación mediante la figura del Centro Regional, integrado desde una y hasta tres delegaciones, dependiendo la extensión territorial y la problemática.

La idea de la organización a través del Centro Regional es por un parte, hacer llegar la acción de gobierno de manera integral a través de regiones y por otra, facilitar la coordinación con las autoridades delegacionales (Dirección de Ecología y Desarrollo Sustentable) y de los núcleos agrarios (Comisariado de bienes comunales o ejidales) en la implementación de los programas, labor en la cual persisten vacíos en los canales de comunicación sobre todo los vinculados con las comunidades.

Además de la coordinación institucional para administrar el suelo de conservación, es importante la concertación de los programas con los núcleos agrarios. Al respecto, las dependencias establecen contacto a través de la figura del Comisariado ejidal o comunal, así como con los propietarios de cada parcela dependiendo la dimensión del proyecto.

Así, la coordinación institucional y la concertación con los núcleos agrarios forman parte del esquema que permite establecer acciones de gobierno en suelo de conservación.

En relación con el objetivo general vinculado a la manera en que la preservación del suelo de conservación del Distrito Federal, se ha ido fortaleciendo como un asunto público en el periodo 2000 – 2005, puedo señalar que efectivamente existen evidencias como políticas, programas e instrumentos que tienen como objetivo preservarlo y que hablan de mayor fortalecimiento. La categoría de “asunto público” implica una tarea de gobierno vinculada al mantenimiento del interés común.

La complejidad de un asunto de la esfera pública, hace que la connotación de “lo público” rebase la esfera gubernamental, abarcando no sólo la acción de gobierno, sino la existencia y participación estrecha con grupos sociales, mismos que poseen demandas en torno al suelo de conservación. Por si fuera poco, es un asunto que no se agota en el orden local, sino que concierne también al federal en la implementación de los programas. Otras características de este asunto de la esfera pública son la utilización de recursos del erario público para financiar los programas y modificación en las normas que sancionan actividades tales como la construcción, extracción de suelo, tala ilegal, incendios forestales, etc.

En suelo de conservación existe un interés (público) por preservar un territorio (privado) que pertenece a comunidades y ejidos, en el cual se encuentran concentrados los recursos naturales y ecosistemas que proveen servicios ambientales a la Ciudad de México. Desde luego el puente que se ha tratado de construir en los últimos años entre las esferas pública y privada, ha traído dificultades que se traducen en conflicto de intereses, como es el hecho de que las normas restringen a comuneros y ejidatarios en sus actividades cotidianas, en nombre de un interés que atañe a una mayoría, conformada por la población de la ciudad y la zona metropolitana.

Las contradicciones o contrastes entre la postura oficial y la de Comisariados, indican que se requiere mayor comprensión de ambas, mayores esfuerzos de negociación y fortalecimiento de esquemas que por un lado favorezcan a los núcleos y por el otro, sigan beneficiando a la colectividad.

En relación con la hipótesis que guió la investigación, se desprenden tres aspectos. El primero es que efectivamente la preocupación por preservar los recursos naturales, en suelo de conservación ha ido en aumento principalmente en el período 2000 – 2005, tal como lo demuestra el establecimiento de programas, cambios institucionales y cambios en la normatividad. Dicha preocupación se vincula con la importancia de la región donde se realizan procesos ecológicos y se filtra agua de lluvia hacia el subsuelo, la cual es aprovechada para el consumo de la Ciudad de México.

Un segundo elemento de la hipótesis, es que este asunto público sigue transformándose debido a la dinámica de la parte urbana y de conservación que conforman la ciudad. No se puede hablar de una consolidación de dicho asunto como si fuera algo estático, más bien, siguen surgiendo nuevas evidencias en la preservación del suelo de conservación, nuevas relaciones entre los actores implicados tanto de la postura oficial como de los núcleos agrarios; así como la aparición de nuevos puentes y/o relaciones entre lo público y lo privado en torno al campo ambiental. En ese sentido la idea de la preservación como un asunto que atañe a la esfera pública sigue transformándose y por lo tanto no es un asunto que pueda evaluarse como concluido.

El tercer elemento que se desprende de la hipótesis, tiene que ver con la relación gobierno – sociedad, que para ser más preciso, la investigación se enfocó al vínculo gobierno – núcleos agrarios, donde efectivamente las decisiones que predominan son aquellas que provienen de las dependencias de gobierno. Lo anterior trajo como consecuencia una postura de los núcleos agrarios (en el caso de Tlalpan) donde se mostraron inconformes por no sentirse suficientemente tomados en cuenta en el

diseño de las políticas y donde los programas y convenios no parecen incluir la diversidad de opiniones de ejidatarios y comuneros.

Al concentrarse la toma de decisiones y diseño de programas en la parte gubernamental, es preciso generar mayor presencia en las comunidades para fortalecer la relación que conlleve a la creación de programas acordes con las condiciones reales de las comunidades, en conjunción con los objetivos del gobierno de la ciudad. De no ser así, subsistirán inconformidades entre ambas autoridades. La participación de las comunidades resulta ser un catalizador para el éxito o fracaso de los programas, en la medida que se apropian o no de ellos.

El contacto directo con las dependencias y comunidades, a través del trabajo de campo realizado en Tlalpan fue una actividad valiosa para la comprensión de una problemática desde dos ópticas, que si bien es cierto muestran algunas coincidencias, la realidad es que más bien parecen contrastantes, lo cual no debe ser razón para concebirlas como una dicotomía o que cada una deba trabajar de forma individual, sino más bien, concebirlas como visiones que se complementan en una misma ciudad. Ya se había advertido sobre la complejidad del campo ambiental y esta interacción es prueba de ello.

En lo que respecta a la delegación Tlalpan, su territorio resulta estratégico para la Ciudad de México, dada su importancia en términos ecológicos al contar con ANP's, parques nacional y urbano, así como por la permeabilidad de la región, situándose como una pieza importante por los servicios que brinda a la ciudad.

En materia de administración de recursos naturales en Tlalpan, ésta se lleva a cabo por conducto de la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, que a su vez se coordina con el Centro Regional 2. En la instrumentación de programas existen avances y tareas pendientes.

Los principales logros de la delegación han sido las acciones para mitigar los asentamientos humanos irregulares, creación de proyectos ecoturísticos, concurrencia de recursos de los órdenes federal y local para el establecimiento de programas en suelo de conservación, pago por servicios ambientales, así como la estrecha coordinación con la DGCORENADER.

Entre los retos a los que se enfrenta la administración de recursos naturales en lo sucesivo, se encuentran aumentar y mejorar recursos materiales y humanos para la protección de recursos naturales en el Centro Regional 2, así como encontrar aquellas actividades en materia de agricultura y ganadería que por un lado, retribuyan a los productores, dado que estas dos actividades en la región se han visto fuertemente presionadas, y por otro sean compatibles con la protección del medio ambiente y sus recursos naturales: suelo, vegetación y agua.

La preocupación por el deterioro ambiental está más presente en la actualidad. A pesar de ello, las políticas que podrían denominarse “sustentables” en virtud de la conjugación de las esferas económica y social con la ambiental y que consideran las capacidades de renovación y mantenimiento de los recursos naturales, se encuentran todavía en niveles muy incipientes, por lo que no se trata de una administración de los recursos naturales acabada, aunado al hecho de la persistencia de obstáculos en infraestructura, insuficiencia presupuestal y concertación.

El enfoque del desarrollo sustentable es útil para comprender que lo ambiental es un eje que cruza todo: lo económico, lo social, lo cultural y lo ecológico. Dicho enfoque permite explicar que atender el suelo de conservación, significa atender a la Ciudad de México. A su vez inyectar dinero al medio ambiente es inyectar dinero en las comunidades que habitan la región.

Es preciso redoblar los esfuerzos por hacer un manejo sustentable del suelo de conservación que finalmente conviene a todos los actores involucrados: al gobierno

por preservar el interés público, traducido en beneficio para la colectividad; a los núcleos agrarios que reciban retribuciones por las cualidades ecológicas de sus terrenos, mejorando sus condiciones de vida; a la población en general que consume los servicios ambientales y, a la propia Ciudad de México para permitir su sostenimiento en el mediano y largo plazos. Así como todos los actores nos beneficiamos, del mismo modo corresponde a cada uno, sostener un compromiso específico, trabajar en él y darle seguimiento.

Trabajar en el marco de la interrelación suelo urbano - suelo de conservación no es una tarea sencilla con soluciones simplistas. El trabajo implica información y conocimiento de las dinámicas como la tendencia urbanista de los últimos años, el impacto negativo de diversas actividades sobre los recursos naturales y sobre la propiedad rural, el tipo de organización y competencia en ambos lados de la ciudad, los derechos y las obligaciones de los actores, entre otros aspectos. Se trata pues, de seguir encontrando canales de comunicación, esquemas de corresponsabilidad, fortalecimiento de instituciones y programas. Tenemos que comprender que a pesar de que cada región (conservación y urbana) representa lógicas y procesos propios, ambas comparten un mismo territorio, el Distrito Federal.

El suelo de conservación no sólo representa un valor ecológico sino también un valor cultural, un espacio donde sin duda hay un reto permanente para la gobernabilidad democrática, pues se trata de hacer compatibles dos regiones con un proyecto de ciudad que beneficie a los habitantes. Se trata de construir y fortalecer instituciones atendiendo las demandas e inquietudes de la población y núcleos agrarios, recordando que la participación legitima cualquier ordenamiento o cualquier decisión sobre todo cuando se trata de llevar a cabo acciones donde las comunidades y ejidos tienen voz y voto.

Las tendencias indican que seguirán fortaleciéndose aquellas actividades encaminadas a proteger, restaurar y usar de manera sustentable los recursos naturales del suelo de conservación, lo cual se materializará a través de acciones de

gobierno como la mejora en la instrumentación de los programas y con el visto bueno de las comunidades participantes.

Finalmente, preservar el suelo de conservación como asunto público, significa que este suelo posee un alto valor para la Ciudad de México y sus habitantes, por lo que de su existencia nos beneficiamos todos; pero también de su desaparición y agotamiento nos afectamos todos, de ahí que la acción de gobierno sea un instrumento básico para su preservación; no obstante, como se ha analizado, la sola acción de gobierno no garantiza este objetivo, sino que se hace necesario la conjunción de esfuerzos sociales e institucionales (local y federal). De su preservación dependerá el buen funcionamiento de la ciudad como sistema en el futuro.

Enseguida se establecen una serie de elementos, consideraciones y/o sugerencias político - administrativas que me parecen pertinentes en la administración del suelo de conservación, tanto para las dependencias responsables, como para los núcleos agrarios. Las sugerencias que aquí se manejan desde luego no son únicas, pero sí intentan poner de manifiesto el hecho de que la administración de recursos naturales en suelo de conservación puede fortalecerse con el objetivo de su preservación.

Las primeras recomendaciones surgen de la revisión de la DGCORENADER. En materia de coordinación, esta dependencia debe fortalecerse para llegar a acuerdos y seguirlos mediante la conjugación de esfuerzos de ésta con la delegación y el Centro Regional 2. En el caso de la concertación, se debe avanzar en el sentido de dar formalidad a los consejos consultivos estableciendo responsabilidades y creando un vínculo más sólido. El trato con los actores, específicamente los núcleos agrarios, es muy importante pues se deben considerar las opiniones a efecto de conjuntar ideas y propuestas. De esta manera se fortalecerá la propia Dirección hacia adentro y hacia afuera.

Otro elemento que surge de la DG CORENADER, es la consolidación de los mecanismos de control que permitan evaluar las actividades. Desde esa perspectiva, es fundamental la creación de una base de datos que permita la comparación y ser un instrumento para el desarrollo de las dependencias en materia ambiental. Los mecanismos de evaluación harán posible el señalamiento de los logros que se hicieron, lo que se pretende alcanzar y de esta manera hacer una valoración ambiental más apegada a la realidad. Dejar cifras sobre cifras en relación con el medio ambiente, no trae beneficios claros, además debe haber un empate entre lo que se dice y lo que realmente se puede hacer. La necesidad en todo caso, es contar con registros, indicadores y valoraciones para observar alcances reales en la toma de decisiones.

En materia presupuestal debe seguir la coordinación interinstitucional para sumar esfuerzos, entre ellos, la concurrencia de recursos para aumentar el presupuesto destinado al suelo de conservación, de manera que se beneficie medio ambiente, comunidades y por supuesto a la ciudad. Esta experiencia se realiza cada vez más y parece ser la tendencia, pues como gobierno, es difícil destinar la mayor parte de recursos para el medio ambiente, considerando la atención de otros problemas sociales importantes, aunado a los que surgen día con día, en este sentido también es una cuestión de prioridades, que no debe significar descuido del medio ambiente, sino desde mi perspectiva, tener la capacidad de buscar alternativas para aumentar el presupuesto, labor donde sin duda es importante la voluntad política.

Otra de las propuestas para la protección de recursos naturales, es continuar asegurando una parte del dinero que genera la administración del medio ambiente a obras en suelo de conservación, de manera que se cree un vínculo entre los recursos financieros que se captan, con aquellas obras que coadyuvan en el mantenimiento y protección de los recursos naturales. La creación de fondos para proteger áreas ecológicas, regenerar áreas dañadas y retribuir a los propietarios de las tierras son mecanismos que deben continuar. Del mismo modo los fideicomisos

ambientales para fines ecológicos con participación del gobierno, empresas y grupos ciudadanos.¹

En el caso del pago por servicios ambientales, se necesita evaluar de manera precisa, hacer cumplir los requisitos y el trabajo de las comunidades a efecto de no desvirtuar la retribución que en últimas fechas se ha venido realizando. Se trata de trabajar en conjunto, asumiendo responsabilidades tanto las dependencias como los núcleos agrarios. El monto obtenido por el pago de estos servicios debe implicar un respectivo trabajo de las comunidades, para seguir conservando el estado original de los recursos naturales.

En relación con el Centro Regional 2 – Tlalpan, una de las mayores preocupaciones es la falta de recursos materiales como infraestructura y equipamiento, además de mejores equipos de radiocomunicación y transporte, recursos que permiten mantener en enlace actividades tan importantes como la atención de incendios forestales. Por otro lado, tomando en cuenta que uno de los elementos básicos en toda organización, son sus recursos humanos, se necesita fortalecer estrategias de liderazgo y comunicación, así como sistemas de incentivos con el fin de dar solidez al compromiso y dedicación del personal a sus labores.

Una de las debilidades del Centro Regional 2, es que se llevan a cabo una serie de actividades donde se gasta dinero pero no se establecen metas y objetivos claros. Específicamente los FOCOMDES deben considerar además del gasto y el número de beneficiarios, el impacto a nivel social, con el fin de tener un panorama del alcance de los proyectos. Por lo tanto, es impostergable contar con mejores mecanismos de control y evaluación, donde la directriz que se siga no sea sólo observar que se erogue y que se compruebe, sino también su impacto. Una vez establecidas metas y objetivos, será fundamental su seguimiento. Con informes

¹ Tal fue el caso del fideicomiso para la restauración de una parte del Bosque de Chapultepec y al cual se le dio difusión por los medios de comunicación masiva.

claros, detallados y periódicos se observará de manera más pertinente lo que se está haciendo, en qué se va retrasado y hacia dónde se encaminarán nuevas acciones.

Revisar la forma de operación de los programas, la manera en que se reporta y actualizar los procesos podría generar un esquema más claro. Un elemento que se comparte con DGCORENADER, es que no se trata de informar por informar, sólo con datos duros, por ejemplo en materia de incendios forestales que se combaten, sino hay que ir más allá y preguntarse dónde se está quemando y por qué se está quemando, es decir un análisis de causas. De esta manera, la retroalimentación puede mejorar los programas.

En síntesis, se necesita una base de datos y un sistema de información confiable, cortes de información en periodos bien definidos, comparación de datos y establecimiento de tendencias. Es básica una revisión a profundidad y definir metas claras, por ejemplo en el caso de las obras de conservación de suelo y agua, que siendo una de las actividades más importantes, no tienen una meta ni el personal requerido para llevarlas a cabo. Siguiendo esta idea, la eficacia y eficiencia en las actividades vinculadas con los recursos naturales se mejorarán cuando se ha dado:

Una combinación virtuosa de propósitos bien acotados, metas claras, tecnologías accesibles, apoyos financieros, interlocuciones bien identificadas y corresponsables, soporte científico suficiente, información confiable, e indicadores precisos de evaluación.²

Otra consideración importante derivada del Centro Regional 2, es la necesidad de tener una relación más directa con las comunidades agrarias, es decir, mayor trabajo de campo porque actualmente hace falta presencia en los núcleos agrarios. Uno de los pocos contactos se da por el hecho de que sólo unas cuantas personas se acercan solicitando informes o algún trámite al Centro Regional. Fortalecer las relaciones entre autoridades y núcleos agrarios implica explicar de forma clara cuál

² PROVENCIO DURAZO, Enrique: "Política y gestión ambiental contemporánea en México", en Revista *Economía informa*, p.16

es la forma de operar de los programas, así como acompañar a los productores en sus proyectos.

Al respecto de los programas, vale la pena revisar la forma en la que se otorgan los apoyos que ofrece DGCORENADER, pues debe considerarse la posibilidad de que se den de manera individualizada. Actualmente se dan sólo si se forman grupos de productores, constituyendo un requisito para recibir el apoyo. Esta situación dificulta la organización de los ejidatarios sobre todo en materia de coordinación entre ellos.

Una última consideración en torno al Centro Regional 2, es que no solamente los núcleos agrarios necesitan estar informados, sino también la gente que vive en el área urbana de la ciudad con el fin de evitar que no se tire basura, contamine y provoque incendios. Los habitantes en general debemos comprender el alto valor del suelo de conservación y sus recursos naturales.

Existen acciones por parte de la delegación, las cuales desde mi punto de vista podrían continuar y fortalecerse. Los apoyos del gobierno para que ejidatarios y comuneros no se vean obligados a vender sus tierras son fundamentales para que prevalezca el suelo de conservación. En ese tenor deben fortalecerse los canales de comercialización para la compra y venta de los productos generados en Tlalpan que incentive a los productores y genere recursos para volver a sembrar. También deben seguirse estimulando eventos como las ferias que constituyen un espacio de venta directa de productos y la posibilidad de generar contactos comerciales para darse a conocer.

En relación con el fortalecimiento de la acción de gobierno en núcleos agrarios, debe reconocerse en primer lugar que cada comunidad y cada ejido tienen una dinámica propia de acuerdo con sus características. En el caso de la Comunidad de San Miguel y Santo Tomás Ajusco, es preciso revisar de manera conjunta programas y proyectos a efecto de tomar en cuenta necesidades específicas y recursos disponibles.

En el caso del Ejido de Topilejo, uno de los elementos que se desprenden, es la necesidad de fortalecer la labor política, entendida como el instrumento que permite la negociación, creación de acuerdos, puentes de comunicación y toma de decisiones, para entablar una mejor relación con los núcleos agrarios, sobre todo aquellos que asumen la acción de gobierno con inconformidad. Lo anterior es una condicionante para mejorar dichas relaciones. En ese eje, el gobierno debe fortalecer su esquema de inclusión.

Para fortalecer la relación entre autoridades se requiere también información clara y precisa de lo que se quiere hacer y cómo se va a hacer. Como asunto que atañe al interés general, en la administración del suelo de conservación deben evitarse posturas polarizadas y respuestas hostiles que no benefician ni a los núcleos, ni a las autoridades ni mucho menos a los habitantes en general. Por lo tanto, las acciones que se vinculen con los recursos naturales, tendrán que darse a conocer a las autoridades agrarias para llegar a acuerdos y despejar dudas. Concertar, es evitar disputas en las que al momento de querer llevar acciones determinadas, los núcleos asuman una postura de no permitir las. Informar y concertar es una de las estrategias que desactivan posibles conflictos sociales en detrimento del interés público.

En el caso de Parres destaca la necesidad de fortalecer la acción de gobierno en materia de apoyos a la agricultura para que esta actividad no desaparezca y las personas continúen siendo productores. La idea fundamental es que haya más preocupación por el campo, ya que de acuerdo con su preocupación: “cuando quiera el gobierno rescatar todos nuestros campos, van a estar hundidos; ya no hay gente para trabajar,” al respecto, la tendencia ha sido conseguir empleos en la ciudad.

A pesar de la idea de que al administrar el suelo de conservación, sí se puede combinar la protección de recursos naturales con el desarrollo rural, existe la percepción de que las actividades se han inclinado más por la protección de recursos naturales, dejando en segundo término las actividades agropecuarias. Aquella combinación puede lograrse si se buscan y seleccionan una serie de cultivos que

puedan desarrollarse sin erosionar la tierra y de esta manera, conjuntar la agricultura con la protección del suelo, en una actividad sustentable con respaldo de estudios especializados.

Las acciones señaladas para el fortalecimiento de la acción de gobierno, manifiesta una gran tarea pendiente para el GDF: estimular a ejidatarios y comuneros para mantener áreas libres de urbanización y preservación de recursos naturales, así como la creación de un sistema de incentivos para la protección del suelo de conservación:

Prevenir la degradación ambiental y mejorar el uso de los recursos naturales requieren de políticas que sean capaces de desarrollar un sistema institucional que proporcione incentivos a todos los agentes económicos para que compartan los costos y beneficios. La sustentabilidad del desarrollo requiere de buenas políticas en este ámbito.³

Una de las preocupaciones actuales que vale la pena revisar, son los convenios, que en la opinión de los ejidatarios son pesados y rigurosos. Otro punto es el exceso de cuestionamientos o trabas para recibir un apoyo, por lo que los mecanismos de asignación podrían flexibilizarse tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas de la población.

Una tendencia relacionada con la forma de organización y cooperación entre los Comisariados de los núcleos agrarios en los últimos años, es la forma de plantear sus demandas de manera más conjunta. En las entrevistas observé que el apoyo político para los candidatos a jefe de gobierno y delegacional implicará compromisos específicos con ellos, pues estarán más organizados y tendrán que retomar necesariamente sus demandas.

³ ESPINO AYALA, José: *Fundamentos institucionales del mercado*, México, UNAM, 2002, p. 55.

Además de consideraciones establecidas anteriormente, de manera específica para las dependencias como para los núcleos agrarios, considero valiosos algunos otros elementos. Uno de ellos es la necesidad de consolidar esquemas de corresponsabilidad entre núcleos agrarios, gobierno de la ciudad y apoyo de la ciudadanía en general. Las comunidades mediante trabajo conjunto, asumiendo el manejo de sus recursos con la aplicación de conocimientos ancestrales y utilización de tecnologías adecuadas con respaldo del gobierno, así como un sistema de incentivos, además del apoyo que significa una ciudadanía informada respecto de la situación que prevalece en suelo de conservación para no fomentar invasiones, destrucciones o contaminación. Es fundamental que la población perciba la problemática ambiental y actúe en consecuencia en estos marcos.

Pensar en global y actuar localmente, significa considerar marcos generales como la sustentabilidad y trabajar en casos concretos, haciendo uso de experiencias en las comunidades. Cada caso presenta condiciones distintas, ambientes políticos y sociales diversos que deben ser analizados para entender el contexto y encontrar formas adecuadas para coadyuvar a la protección y manejo del suelo de conservación.

Por otro lado, el trabajo multidisciplinario y plural consiste en actuar con base en la opinión y experiencia de gente que conoce el funcionamiento y evolución de la ciudad para proponer alternativas de mejora: funcionarios públicos, representantes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y actores involucrados, con el fin de encontrar puntos de convergencia para materializar alternativas de solución en el cuidado de los recursos naturales, que juegan un rol protagónico del sistema que conforma la ciudad. De esta manera, la tendencia en actividades de planeación es transitar de ejercicios exclusivos por parte de funcionarios y especialistas en materia ecológica hacia un ejercicio participativo y en corresponsabilidad con la población. Me queda claro que estas experiencias son recientes, pero en general deben seguir fomentándose.

Mejorar los procesos en torno a la administración de recursos naturales, implica la revisión permanente de técnicas, instrumentos reglamentarios y de gestión, así como la aplicación de acciones para la mejora continua. Al respecto es preciso monitorear constantemente los usos del suelo en suelo de conservación para verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones en la materia. En líneas anteriores advertí sobre la necesidad de sistemas de evaluación porque con ellos se determinan desviaciones, aplicación de medidas preventivas y correctivas y se toman decisiones de manera oportuna. A su vez los sistemas de control deben respaldarse con la elaboración de diagnósticos confiables con el fin de mejorar la sistematización de los datos y la información.

La solidez de las instituciones implica mejores bases científicas para la formulación, implementación y evaluación de políticas, desarrollar capacidades, generar información y crear puentes más sólidos entre la investigación y las acciones de gobierno. Este fortalecimiento permitirá disminuir tensiones entre responsabilidad y capacidad institucional, es decir, entre lo que se debe y puede hacer. Dicha labor requiere estar acompañada por el desarrollo de capacidades de servidores públicos y autoridades locales. Sin embargo debe reconocerse que para lograrlo “la clave será sostener el apoyo político y el esfuerzo económico.”⁴

Por otro lado, vale la pena seguir difundiendo la idea de que es necesario sustentar las actividades humanas, en una relación diferente con la naturaleza. Una relación en la que el gobierno y las agrupaciones sociales establecen nuevas formas de aprovechamiento de los recursos naturales, es decir, donde la tradición local acompañada de una gran acumulación de experiencia, se conjunta con acciones de gobierno que favorecen el uso y protección de recursos naturales, a la vez de velar por el interés público. Uno de los instrumentos para consolidar la opinión anterior, es sin duda la generación y socialización del conocimiento y la información que es parte de un concepto más amplio:

⁴ PROVENCIO DURAZO, Enrique: *Op. Cit.*, p. 14.

La educación ambiental, y si aceptamos que la cultura se refiere al conjunto de actitudes, creencias, aspiraciones y comportamientos adquiridos por los miembros de una sociedad, entonces la educación para una “cultura de desarrollo sustentable” implicaría algo más que impartir conocimiento ecológico. Sin menospreciar los avances que se han logrado por los programas de educación ambiental, no hay que subestimar la fuerza del educador principal, los medios masivos de comunicación, donde las nociones de desarrollo sustentable brillan por su ausencia.⁵

Evidentemente, la búsqueda de soluciones resulta muy compleja por el carácter multidimensional en torno a la administración de los recursos naturales del suelo de conservación, pero esta característica no debe significar la espera de soluciones por la mágica voluntad de alguien, sino un esfuerzo colectivo para conjuntar sinergias, talentos y alternativas orientadas a la obtención de un objetivo que es cada vez más claro: mejorar la administración para preservar los recursos que provee la naturaleza en beneficio de la población. En ese sentido uno de los retos principales es transitar de una visión unilateral, centralizada y vertical a un enfoque de desarrollo rural integral y sustentable donde el gobierno sea el gran orquestador promoviendo la coordinación entre dependencias, concertando con grupos de la sociedad y velando por el interés colectivo en el marco de un asunto público.

⁵ CONOLLY Priscila, “Presentación del debate: ¿protección del medio ambiente o planeación ambiental?”, en ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; y otros (Coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, CIICSH – UNAM, UAM – A, CONACULTA – INAH, 2002, p. 405.

**FUENTES
DE
CONSULTA**

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: **La hechura de las políticas**, (Antología 2), México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 434.

-----: **Problemas públicos y agenda de gobierno** (Antología 3), México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición 1996, pp. 285.

ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; Huarte Trujillo M.; Sánchez Mejorada C.; San Juan Victoria C.: (Coords.): **¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo**, México, CIICSH – UNAM, UAM – A, CONACULTA – INAH, 2002, pp. 671.

AZUELA Antonio, Provencio Enrique, Carabias Julia y Quadry Gabriel (Coords.): **Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental**, México, UNAM, 1993, pp. 176.

AZUELA, Antonio: “Una torre de babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano” en SCHTEINGART, Martha y Luciano d’ Andrea (Compiladores): **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**, México, COLMEX, 1991, pp. 205 – 229.

BASSOLS BATALLA, Angel: **Recursos naturales de México, teoría, conocimiento y uso**, México, Nuestro Tiempo, 1986.

BOBBIO, Norberto: **Estado, gobierno y sociedad**, México, FCE, 1994.

CABALLERO, Javier: “El uso de la diversidad vegetal en México; tendencias y perspectivas” en LEFF, Enrique: **Medio ambiente y desarrollo en México**, México, UNAM, Porrúa.

CARABIAS Julia y Lourdes Arizpe: “El deterioro ambiental: cambios nacionales, cambios globales”, en AZUELA y otros (Coords.): **Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental**.

CARDOZO BRUM, Myriam: “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones” en **Revista de administración pública**, México, INAP, 1992, Núm. 84.

CARVALHO, Isabel: “Los sentidos de ‘lo ambiental’: la contribución de la hermenéutica a la pedagogía de la complejidad” en LEFF, Enrique: **La complejidad ambiental**, México, S. XXI, 2000.

CONOLLY Priscila: “Presentación del debate: ¿protección del medio ambiente o planeación ambiental?”, en ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía; y otros (Coords.), **¿Una**

ciudad para todos? **La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo.**

Delegación Política Tlalpan, Material informativo, México, Porrúa; 1997.

Distrito Federal, Anuario Estadístico, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2001.

DOWNS, Anthony: “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: **Problemas públicos y agenda de gobierno.** pp. 141 – 159.

DROR, Yehezkel: “Capacidad para gobernar un país como México”, en SCHIMIDT, Samuel (Coordinador). **La capacidad de gobernar en México**, México, Aguilar, 1997, pp. 29 – 47.

EIBENSCHUTZ, Hartman y Alberto Rébora Togno (Coords.): **El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000**, México, SEDUVI, 2000, pp. 339.

Elementos para una gestión adecuada del suelo de conservación del Distrito Federal, documento de trabajo, Ciudad de México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, 2006, p. 37.

ESPINO AYALA, José: **Fundamentos institucionales del mercado**, México, UNAM, 2002, pp. 253.

GONZÁLEZ DÁVILA, Germán: “Medio ambiente y desarrollo sustentable: una historia de reencuentros y búsquedas,” en **Revista Economía informa**, México, Facultad de economía, UNAM, 2004, pp. 25 – 35.

La gestión pública de las políticas ambientales, **Revista de Administración Pública** No. 102, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C, 1999, pp. 408.

LINDBLOM E. Charles: “La ciencia de salir del paso”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: **La hechura de las políticas**, pp. 201 – 226.

LUISELLI FERNÁNDEZ, Cassio: “Hacia una metrópoli verde y sostenible” en **Metrópolis 2025**, publicación del Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C, Julio 2006, Año 1, Número 7.

MAJONE, Giandomenico: “Los usos del análisis de políticas” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: **La hechura de las políticas**, pp. 341 – 365.

Manual administrativo de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, Secretaría del Medio Ambiente, 1 de junio de 2004, pp. 89.

MASTACHE MONDRAGÓN, Aaron: “La gestión ambiental en el Distrito Federal,” en ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía y otros (Coords.): **¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo**, pp. 377 – 296.

MANCILLA GONZÁLEZ, Mario E. (Coordinador): **Memoria viva de ocho pueblos de Tlalpan**, México, Praxis, 2004.

MELTSNER, Arnold J: “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F: **La hechura de las políticas**, pp. 367 – 392.

“Políticas e instrumentos para la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” en EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto y Alberto RÉBORA TOGNO (Coords.): **El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000**.

PROVENCIO DURAZO, Enrique: “Política y gestión ambiental contemporánea en México”, en **Revista Economía informa**, No. 328, México, UNAM, 2004.

PROVENCIO Enrique y Julia Carabias: “El enfoque del desarrollo sustentable”, en AZUELA, Antonio y otros (Coords.): **Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental**, pp. 3 – 12.

QUADRI DE LA TORRE, Gabriel: “El medio ambiente en la política internacional”, en AZUELA, Antonio y otros (Coords.): **Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental**, pp. 13 - 42.

ROJAS OROZCO, Cornelio: **El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública**, México, INAP, 2003, pp. 247.

RUÍZ SÁNCHEZ, Carlos: **Manual para la elaboración de políticas públicas**, México, Plaza y Valdés, 2002, pp. 66.

SCOTT, James: **Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed**, Yale University Press, 1998, cap. 1.

Tlalpan monografía, México, DDF, Corporación Mexicana de impresión S.A de C.V, pp. 81

TESIS.

ABARCA SÁNCHEZ, José Antonio: **Sustentabilidad y recursos forestales en México** (San Juan Nuevo y Pamatácuaro, Michoacán), Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política, México, 2000, pp. 111.

CASIANO DIONICIO, César: **Administración estratégica en materia urbana. Asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación del D.F.**, Tesis

para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (Especialidad admón. pública), México, 2004, pp. 198.

LEON Y RAMÍREZ, Carlos: **La construcción de espacios públicos**, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, México, 2003.

LEYES, DECRETOS, PROGRAMAS Y DISPOSICIONES NORMATIVAS.

- ⊕ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- ⊕ Ley Ambiental del Distrito Federal.
- ⊕ Bando No. 2
- ⊕ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 1996.
- ⊕ Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, 2000.
- ⊕ Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006.
- ⊕ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Versión 2003.
- ⊕ Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias, 2005.
- ⊕ Código Penal para el Distrito Federal.

OTROS DOCUMENTOS.

Apoyo a proyectos productivos y de conservación por línea de acción 2005 y 2006, delegación Tlalpan, Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, 2006.

Caracterización de la delegación Tlalpan; microcuencas; distribución de recursos por fuente de inversión; y núcleos agrarios que habitan el suelo de conservación, documentos de trabajo Centro Regional Núm. 2, Tlalpan, 2006.

Desarrollo rural en la delegación Tlalpan, presentación, Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, Febrero 2006.

Distrito Federal. Alianza para el Campo, programas de apoyo para el desarrollo rural, tríptico, SAGARPA, GDF, 2006.

Gaceta territorio ambiental, año 1, número 1, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, 2003.

Programa de actividades que brindan los Centros de Educación Ambiental: “El teporingo” y “Fuentes Brotantes”, GDF; Jefatura delegacional en Tlalpan, Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, 2006.

FOROS, SEMINARIOS Y MESAS REDONDAS.

Foro académico: **El enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 11 de abril de 2005.

XV Seminario de **Economía Urbana y Regional** 2005, Torre II de Humanidades, 28 y 29 de noviembre de 2005.

Mesa redonda: **Derecho humano al agua**, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 8 mayo 2006.

DICCIONARIOS.

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Dirección Víctor de Santo, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, pp. 884.

Diccionario Larousse por Miguel de Toro y Gisbert, pp. 1663.

ENTREVISTAS.

Con el **Director General de Ecología y Desarrollo Sustentable de Tlalpan**, Ing. Jesús Carrasco Gómez, 22 de Marzo de 2006.

Con el **Director de Protección de Recursos Naturales**, de la **DGCORENADER**, Ing. Francisco Uribe, 27 de Marzo de 2006.

Con el **Presidente del Comisariado de Bienes Ejidales de Topilejo**, C. Lázaro Arenas, 29 de Marzo de 2006.

Con el **Presidente del Comisariado de Bienes Ejidales de Parres o-EI Guarda**, C. Juan González Rodríguez, 11 de Abril de 2006.

Con el **Presidente del Comisariado de Bienes Comunales de Santo Tomás y San Miguel Ajusco**, C. Jesús Huerta Camacho, 16 de Abril de 2006.

Con el **Subdirector del Centro Regional 2 – Tlalpan**, Ing. Carlos Manuel Vázquez Martínez, 18 de Abril de 2006.

PÁGINAS WEB.

- http://www.conabio.gob.mx/institucion/conabio_espanol/doctos/conabio.html
- <http://www.conapo.gob.mx/micros/proymunloc/index.html>
- <http://www.greenpeace.org.mx>
- <http://www.imta.mx/imta-frames.phtml>
- <http://www.ine.gob.mx/about.html>
- <http://www.jornada.unam.mx>
- <http://www.paot.gob.mx>
- http://www.profepa.gob.mx/seccion.asp?it_id=3193&sec_id=17&com_id=0
- <http://www.sma.df.gob.mx>
- <http://www.sma.df.gob.mx/corenader/index1.htm>
- <http://www.tlalpan.gob.mx>

ANEXOS

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 17 de Noviembre de 2005.

ASUNTO: Solicitud de entrevista

Ing. Nicolás Mendoza Jiménez
Titular de la Dirección de la CORENA.
PRESENTE.

Con motivo del desarrollo de la investigación denominada "El manejo y protección de recursos naturales en el Distrito Federal como asunto público, alcances y limitaciones" que realizo en calidad de maestrante, me dirijo a Usted para solicitarle una entrevista considerando sus conocimientos y experiencia. Cabe señalar que dicha investigación se realiza en la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y es avalada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En virtud de lo anterior, las preguntas se referirán a la forma en que se han manejado y protegido los recursos naturales, influencias sociales, políticas y económicas, marco jurídico, presupuesto, entre otras. Las respuestas serán de gran valor para el fortalecimiento del trabajo mencionado con antelación, que a su vez permitirá difundir la importancia de los recursos naturales en el Distrito Federal y la consolidación de estrategias que generen desarrollo equitativo y sustentable, objetivo en el que sin duda, la Dirección de la CORENA juega un papel fundamental.

Sin otro particular y esperando su valioso apoyo para la realización de la entrevista en el semestre escolar en curso, quedo de Usted.

ATENTAMENTE.

008402



COMISION DE RECURSOS
NATURALES Y DESARROLLO RURAL

RECIBIDO
NOV 17 2005

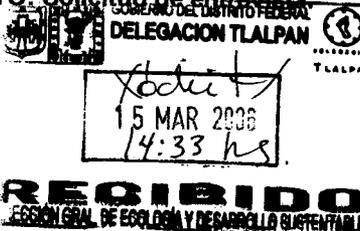
DIRECCION GENERAL

58-43-38 78
EXT-100-101

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 15 de Marzo de 2006.

ASUNTO: Solicitud de entrevista



Ing. Jesús Carrasco Gómez
Titular de la Dirección General de Ecología y
Desarrollo Sustentable de la Delegación Tlalpan.
PRESENTE.

En virtud del desarrollo de la investigación denominada "La administración de recursos naturales en el Distrito Federal como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan" que realizo en calidad de maestrante, y considerando sus conocimientos y experiencia al frente de la Dirección, me dirijo a Usted solicitándole una entrevista relacionada con los recursos naturales de la delegación. Cabe señalar que la investigación se realiza en la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y es avalada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Por lo anterior, las preguntas de la entrevista se referirán a la forma en que se administran los recursos naturales en Tlalpan; la vinculación con los factores sociales, políticos y económicos, marco jurídico, presupuesto asignado, entre otras. Las respuestas serán de gran valor para el desarrollo de la investigación y con ello se permitirá difundir la importancia de los recursos naturales en la delegación y el papel fundamental de la Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable.

Sin otro particular y esperando su valioso apoyo para la realización de la entrevista, quedo de Usted.

ATENTAMENTE.

E-mail: cesar_dion@hotmail.com

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 28 de Marzo de 2006.

Asunto: Solicitud de entrevista.

C. Lázaro Arenas.
Presidente del Comisariado de
San Miguel Topilejo en Tlalpan.
PRESENTE.

Me dirijo a Usted, solicitándole una entrevista a efecto de conocer la forma de organización del núcleo agrario, así como la manera en la que se administran los recursos naturales de que dispone. Tal información es requerida en el marco de la investigación "La administración de los recursos naturales en el D.F. como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan" que se desarrolla en la maestría de gobierno y asuntos públicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM.

De esta manera, las preguntas se referirán a la forma en que se organiza administrativamente el núcleo agrario, los principales problemas a los que se enfrenta en materia de recursos naturales, así como la influencia de factores políticos, económicos y sociales con el objeto de revisar aquellas estrategias que permitan continuar con el desarrollo de San Miguel Topilejo y en general de la administración de los recursos naturales en Tlalpan.

Sin otro particular y agradeciendo su valioso apoyo para la realización de la entrevista, quedo de Usted.

ATENTAMENTE



Resibi copia.
29/III/06
Lázaro Arenas
JAC

E-mail: cesar_dion@hotmail.com

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 3 de Abril de 2006.

Asunto: Solicitud de entrevista.

**C. Jesús Huerta Camacho.
Presidente del Comisariado de
Santo Tomás Ajusco en Tlalpan.
PRESENTE.**

Me dirijo a Usted, solicitándole una entrevista a efecto de conocer la forma de organización del núcleo agrario, así como la manera en la que se administran los recursos naturales de que dispone. Tal información es requerida en el marco de la investigación "La administración de los recursos naturales en el D.F. como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan" que se desarrolla en la maestría de gobierno y asuntos públicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM.

De esta manera, las preguntas se referirán a la forma en que se organiza administrativamente el núcleo agrario, los principales problemas a los que se enfrenta en materia de recursos naturales, así como la influencia de factores políticos, económicos y sociales con el objeto de revisar aquellas estrategias que permitan continuar con el desarrollo de Santo Tomás Ajusco y en general de la administración de los recursos naturales en Tlalpan.

Sin otro particular y agradeciendo su valioso apoyo para la realización de la entrevista, quedo de Usted.

Recibi copia ATENTAMENTE,
4/16/06
Jesús Huerta Camacho


E-mail: cesar_dion@hotmail.com

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 11 de Abril de 2006.

Asunto: Solicitud de entrevista.

**C. Juan González Rodríguez.
Presidente del Comisariado de
Parres en Tlalpan.
PRESENTE.**

Me dirijo a Usted, solicitándole una entrevista a efecto de conocer la forma de organización del núcleo agrario, así como la manera en la que se administran los recursos naturales de que dispone. Tal información es requerida en el marco de la investigación "La administración de los recursos naturales en el D.F. como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan" que se desarrolla en la maestría de gobierno y asuntos públicos, en la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM.

De esta manera, las preguntas se referirán a la forma en que se organiza administrativamente el núcleo agrario, los principales problemas a los que se enfrenta en materia de recursos naturales, así como la influencia de factores políticos, económicos y sociales con el objeto de revisar aquellas estrategias que permitan continuar con el desarrollo de Parres y en general de la administración de los recursos naturales en Tlalpan.

Sin otro particular y agradeciendo su valioso apoyo para la realización de la entrevista, quedo de Usted.

ATENTAMENTE



11 de Abril, 2006
Recibi original.



E-mail: cesar_dion@hotmail.com

Lic. César Casiano Dionicio.

México, D.F., a 17 de Abril de 2006.

ASUNTO: Solicitud de entrevista

Ing. Carlos Manuel Martínez.
Subdirector del Centro Regional 2 (Tlalpan).
PRESENTE.

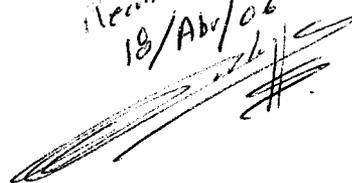
Con motivo del desarrollo de la investigación denominada "La administración de recursos naturales en el Distrito Federal como asunto público. Estudio de caso de la delegación Tlalpan" que realizo en calidad de maestrante, me dirijo a Usted para solicitarle una entrevista considerando sus conocimientos y experiencia. Cabe señalar que dicha investigación se realiza en la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y es avalada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En virtud de lo anterior, las preguntas se referirán a la forma en que se ha manejado y fomentado la protección de los recursos naturales, influencias sociales, políticas y económicas, marco jurídico, presupuesto, entre otras. Las respuestas serán de gran valor para el fortalecimiento del trabajo mencionado con antelación, que a su vez permitirá difundir la importancia de los recursos naturales de Tlalpan y la consolidación de estrategias que generen desarrollo equitativo y sustentable, objetivo en el que sin duda, el Centro Regional 2 juega un papel fundamental.

Sin otro particular y esperando su valioso apoyo para la realización de la entrevista, quedo de Usted.

ATENTAMENTE.



*Recibido Original
18/Abr/06*


E-mail: cesar_dion@hotmail.com