

PERIFERIA URBANA E INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL

Enrique Pérez Campuzano

1.- Introducción

En esta ponencia se presentan los primeros resultados de una investigación que gira en torno al cómo se han implementado los programas de incentivos para la conservación en un contexto de alta presión urbana. Este tipo de programas, al estar focalizados en la parte rural, no han podido concebir a plenitud los factores de presión del cambio del uso del suelo, mismos que pasan por el precio, la oferta de vivienda en otras partes de la ciudad y las clientelas políticas. Por ello, se discute la pertinencia de este tipo de incentivos vistos desde la propia reproducción urbana y las posibilidades que tienen de ser estímulo para reducir la degradación ambiental en la periferia de las ciudades.

Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por un crecimiento continuo del área construida. Éste crecimiento puede ser tanto regular como irregular. El primero es básicamente aquél derivado del incremento de la oferta formal de vivienda derivada tanto del crecimiento del mercado como de las acciones del gobierno para proveer a una parte de la población de vivienda. El segundo se caracteriza por una ocupación no planeada y generalmente bajo condiciones de ocupación no legal del suelo. Aunque las cifras pueden variar, el incremento de suelo urbano se ha dado principalmente por esta segunda vía (Connolly, 2009).

Para los planificadores esto constituye un aspecto central. No únicamente por las repercusiones en términos de incremento de traslados, de número de horas dedicadas a los desplazamientos, la falta de aplicación de la normatividad y reglamentación urbana sino también por los costos ambientales que supone el romper con muchos de los ciclos ecológicos en las periferias.

Las alternativas que se planteen deben ir por lo menos en tres grandes vertientes: a) la oferta, sea privada o generada por el gobierno, de vivienda que satisfaga la demanda; b) la necesaria aplicación de la normatividad en materia de acceso y ocupación del suelo; c) la retribución monetaria a los poseedores del suelo con valor ambiental. En este trabajo nos ocuparemos de esta última cuestión.

En los últimos años se transita de un modelo restrictivo de establecimiento de límites espaciales al crecimiento (zonificación) a uno de creación de capacidades económicas, sociales y políticas. Cuatro elementos son cruciales en este proceso: a) la aceptación de que los poseedores deben ser retribuidos por la preservación del área; b) la necesidad de trabajar con las comunidades para que exista una organización social que haga frente a la expansión urbana; c) montos financieros cuantiosos para poder retribuir a las comunidades; y, d) la coordinación entre

esferas de gobierno para que exista una finalidad común en materia de conservación ambiental. En esta ponencia planteamos algunas de las respuestas a estas interrogantes. Dado que se trata de una investigación no concluida, los resultados son parciales. En la segunda parte del trabajo se desarrolla el marco analítico general, mientras que en la tercera se destacan algunas de las acciones para enfrentar el crecimiento urbano en suelo de conservación. En la sección 4 se presentan los resultados de una encuesta levantada a 29 ejidatarios o comuneros para conocer su percepción sobre la implementación del programa FOCOMDES así como de sus beneficios. En la quinta se plantean algunas consideraciones finales.

2.- Ciudades, Crecimiento Urbano y Conservación

Las grandes ciudades son una expresión palpable de cómo el modelo de desarrollo ha dejado su huella tanto en términos positivos como negativos. En cuanto al primer aspecto la calidad de vida, aún con los grandes problemas de pobreza, han mejorado de manera radical en los últimos 150 años. En ellas se pueden encontrar la expresión de la democracia en su versión más acabada además de las condiciones para el incremento de la productividad del trabajo. Sin embargo, por otro lado, en términos ambientales, las ciudades ha dejaron su huella de manera negativa. La contaminación atmosférica como resultado de la combustión interna de vehículos y la presencia de industrias, la extracción y contaminación de agua así como el crecimiento constante de los Residuos Sólidos y Peligrosos son en sí mismos problemas que no se pueden obviar. Esto ha llevado a algunos a plantear que simplemente la ciudad no puede ser sustentable (Rees y Wackernagel, 1996). Sin embargo, en ellas se ha depositado la capacidad de cambiar la situación. Esto último se debe a lo que se mencionaba al inicio, al ser la expresión de la capacidad organizativa de las sociedades modernas, las ciudades tienen la capacidad cambiar tanto las formas de pensar de la población como presionar a los gobiernos. Sin embargo, los detractores de esta posición plantean que las ciudades simplemente no pueden ser sustentables por las pautas de consumo tanto de mercancías como de suelo (Munguía, 2007).

Dentro de la temática, muy general que representa el desarrollo sustentable de las ciudades, la expansión urbana ha recibido especial atención. En primer lugar porque ha sido un tema que ha estado presente desde mediados del siglo anterior con el crecimiento espacial de las ciudades norteamericanas, primero, y de las europeas, con posterioridad. En los primeros años del debate éste se centró en el funcionamiento del mercado del suelo. Los planteamientos de precios decrecientes como resultado del incremento de la distancia al centro de las ciudades fue la principal forma de explicar el comportamiento en forma de anillos de las urbes. La

expansión esta marcada, entonces, por tres aspectos centrales: los precios de traslado al centro, el precio de la vivienda y las plusvalías obtenidas por las actividades agrícolas (DiPasquale y Wheaton, 1996). Conforme el tema ambiental se consolidó, los mercados del suelo fueron cada vez más insertados dentro de un marco analítico que planteaba la necesidad de pensar la sustentabilidad.

La utilización del suelo es el tema más tocado en la literatura sobre urbanización y ambiente (Marzluff, et. al., 2008; Alberti, 2008; Di Pace, et. al., 2004). Como se muestra en los marcos analíticos de la economía urbana, el precio del suelo, junto con los planes urbanos dictan cómo se distribuyen las actividades en las ciudades (industriales, residenciales, comerciales, de esparcimiento). Sin embargo, este planteamiento se queda corto si se analiza en términos de efectos ambientales de la urbanización. Lo que se ha intentado, en años recientes, es unir tanto la lógica de mercado del suelo con las formas de ocuparlo.

Alberti (2008: 92 y ss) plantea que el paisaje urbano solamente puede entenderse como un fenómeno híbrido. Por un lado se encuentran las características del suelo (geomorfología, hidrología, clima, coberturas vegetales, entre otras) y por el otro la forma de apropiación del mismo (precios del suelo y planes urbanos). En las teorías más puristas en términos sociales, se plantea que las primeras no tienen influencia en las segundas; sin embargo, esto no es necesariamente cierto. Las tierras más degradadas y con poca productividad o con mayores riesgos de desastre, generalmente, son las menos valiosas en términos económicos y ocupadas por la población más pobre. Por ejemplo, en la ciudad de México, los suelos salitrosos del oriente de la ciudad son ocupados por la población con menos recursos. En términos generales, el patrón diferencial de ocupación urbana es el resultado de la forma en cómo los agentes valoran y usan el espacio de acuerdo a su ingreso, precios, poder político y aspectos ambientales.

El crecimiento del área urbana construida viene acompañada de una serie de modificaciones en términos del suelo. El más importante es la modificación en los usos del mismo, es decir, cambio de cubiertas naturales a aquéllas dedicadas a la vivienda, el comercio o los servicios. La fragmentación del uso del suelo, generalmente viene de la mano de la pérdida tanto de diversidad de flora y fauna como de servicios ecosistémicos. Las ciudades que crecen espacialmente en forma de saltos suelen fragmentar más el suelo y con ello se produce la reducción de las especies que viven en esos lugares. Por otro lado, la expansión compromete gran parte de los servicios ecosistémicos en las periferias de las ciudades; por ejemplo, las recargas de acuíferos. Una contradicción propia de la expansión urbana es que la búsqueda de mayor cercanía a la “naturaleza”, valoriza el suelo, pero al mismo tiempo compromete ese

“surplus”. Aunado a lo anterior, el crecimiento de la población residente fuera de las ciudades, incrementa el número de traslados, lo cual tiene un efecto en la emisión de contaminantes.

Los materiales con los cuales se construye tanto edificaciones como infraestructura suelen compactar y sellar el suelo. Esto implica tres cuestiones centrales. La primera es la pérdida de capacidad productora de flora y fauna. En este sentido, el hábitat de especies, generalmente pequeñas, se ve comprometido por el incremento del área cubierta con cementos o asfaltos. Por el otro lado, la compactación del suelo impide la filtración de agua hacia el subsuelo y con ello los mantos freáticos se ven reducidos. La tercera es el incremento de la temperatura promedio. Las islas urbanas de calor (Sánchez-Rodríguez, 2008) son el claro ejemplo de cómo la disminución de la cobertura vegetal y el incremento tanto del área urbanizada como de la combustión de derivados del petróleo tienen como consecuencia que en determinadas zonas se presenten temperaturas mayores a los registros históricos. Esto, a su vez, incide en la demanda de energía para enfriar, produciéndose un círculo vicioso.

En los países no desarrollados se debe sumar la expansión urbana en las periferias con alto valor ecológico. Esto en sí mismo plantea un dilema: qué hacer con los habitantes que se asientan en las periferias, por un lado, y la conservación, por el otro. No se puede negar el acceso a la vivienda, pero se tiene que garantizar el derecho a un ambiente sano para la mayoría de los habitantes de la ciudad.

3.- Acciones para Frenar el Crecimiento Urbano en Zonas con Fuertes Presiones sobre el Suelo

A pesar de que desde los años 80's, primeramente el Departamento del Distrito Federal, y, posteriormente, el Gobierno del Distrito Federal han puesto en marcha una serie de acciones encaminadas hacia la disminución del impacto ambiental de la urbanización, no fue sino hasta finales de los noventa e inicio del 2000 que se contó con una agenda ambiental. La preocupación por el ambiente es el resultado de una fuerte presión externa expresada en las condiciones de deterioro, principalmente en lo que hace a contaminación atmosférica y un cierto tipo de toma de conciencia por parte de la población en la materia (Lezama, 2004). Otro tema que emerge como de urgente solución es el del agua (Izazola, 2001). Por último, los primeros intentos por frenar el crecimiento urbano se dieron a partir de mediados de los ochenta con la declaratoria de crecimiento mínimo y el Programa General de Desarrollo Urbano (Aguilar, 2008). En los tres casos, se planteaba una visión donde el problema ambiental era cuestión de una “cultura ambiental”, siendo ésta eminentemente conservacionista. En otras palabras se hacía

explícita una visión de un presente caótico, un futuro deseable y de una serie de mecanismos de cultura que podrían cambiar las cosas: renovación del parque vehicular, la cultura del ahorro de agua y de conservación de las “áreas verdes”. Esta visión fue poco a poco transformándose para verse de una manera más sistémica y donde la existencia de factores económicos, políticos y culturales fue reconocida.

En esta última parte de las acciones, el gobierno toma un rol protagónico ya sea en la parte de gestión (se asume a él mismo como el eje rector), la participación social (la necesidad de crear mecanismos por los cuales los ciudadanos crean “visiones de futuro”) y privada (principalmente bajo un esquema de responsabilidad social y ambiental).

Este último momento coincide con tres aspectos centrales. El primer lugar con el cambio de partido en el gobierno. Los tres gobiernos del Partido de la Revolución Democrática han planteado, de una manera o de otra, la imperiosa necesidad de mejorar la calidad ambiental en la ciudad. El segundo aspecto importante es la construcción de una agenda para posicionar a la ciudad de México dentro de las ciudades globales. En este sentido, el gobierno actual, principalmente, ha puesto especial énfasis en el desarrollo de una imagen de ciudad innovadora económicamente y con un “medio ambiente sano”. Por ejemplo, la creación de programas como el de las ciclovías, el metrobús y ecobici responden a la necesidad de “posicionar” a la ciudad dentro de una jerarquía de ciudades de mejor manera. Por último, una fuerte presión externa por resolver problemas como el del suministro y desechos de agua. Ante las presiones por mejorar los servicios urbanos, los tres gobiernos del Distrito Federal han ensayado con diferentes acciones.

El crecimiento urbano sobre suelo de conservación se ha presentado en dos grandes etapas. En la primera, un crecimiento explosivo (sesenta-ochenta), mientras que partir de la década de los noventa el ritmo se hizo más lento (Aguilar, 2008; Wigle, 2010). Solamente entre 1995 y 2005 el número de asentamientos humanos irregulares disminuyó de 2922 a 2098, planteando a: a) la mejora en los sistemas de planeación, contención y regulación de los asentamientos; b) la tendencia demográfica de la ciudad influyó en la disminución del ritmo de crecimiento de la población y del área ocupada en Suelo de Conservación (Connolly, 2009); c) el bando 2 tuvo un impacto positivo en términos de impedir la urbanización en las periferias (Aguilar, 2008); d) la oferta de vivienda en los municipios conurbados del estado de México; y, e) la puesta en operación de instrumentos de gestión ambiental como son el Pago por Servicios Ambientales, la promoción de agricultura sustentable y/o el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE). Sobre algunos puntos nos detendremos en los párrafos siguientes.

En estos últimos años la presión por disminuir el ritmo de crecimiento urbano sobre las periferias urbanas ha llevado a la implementación de medidas. Entre las más importantes se encuentra la emisión del denominado *Bando 2*. Este instrumento tenía como principal objetivo el detener el crecimiento desordenado de la ciudad, la expansión urbana e intentar repoblar las áreas centrales (Delgadillo, 2009). Con esa visión se prohibió la construcción de nuevas viviendas en nueve de las 16 delegaciones mientras que se propiciaba la creación de nuevas y el repoblamiento en cuatro: Cuauhtemoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Lo que se intentaba, en términos generales, era aprovechar la infraestructura que se tiene en esta parte de la ciudad a la vez que se impedían los movimientos hacia la periferia sur.

Uno de los aspectos poco analizados en el intento de impedir el crecimiento urbano es la retribución a los poseedores de suelo ambientalmente valioso. En los últimos años, diferentes secretarías tanto locales como federales han implementado un nuevo modelo de gestión ambiental. Éste se basa en el otorgamiento de apoyos económicos sean éstos incentivos a la producción agrícola, la generación de mercados alternativos, apoyos a la comercialización, retribución por conservación, entre otros. El supuesto que se encuentra detrás de estos programas es el de la valorización económica: si un poseedor recibe un ingreso suficiente por conservar (sea por subsidio o por comercialización), éste no cambiará el uso del suelo.

Lo anterior es importante debido a la manera en cómo se concibe la gestión ambiental. Si bien es cierto que, como se plantea arriba, el gobierno no pierde la rectoría del proceso de gestión espacial, sí permite la coexistencia de procesos tanto de conservación como aprovechamiento económico. Las críticas a este tipo de visiones se basan en hasta qué punto cierto tipo de bienes ambientales pueden ser retribuidos en su precio y/o si es que se les puede poner un valor monetario. Sin embargo, por entrevistas realizadas a ejidatarios y comuneros de la zona, el hecho de que se piense en retribuir genera una valoración “sentimental” del suelo.

Entre los programas más importantes se encuentran:

1. Pago por Servicios Ambientales (CONAFOR-Federal)
2. Programa de Activos Productivos (SAGARPA-Federal).
3. Programa de Empleo Temporal (SEDESOL/SCT/SEMARNAT-Federal)
4. Programa de Fomento a la Inversión y Capitalización (SAGARPA-Federal)
5. Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (SAGARPA-Federal)
6. Programa de Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México
7. Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas y Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica (CORENA-Local)
8. Fondos para la Conservación y Restauración de Ecosistemas (CORENA-Local)

9. Apoyos para la Participación Social en Acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas (CORENA-Local)

Los objetivos de estos programas es la de generar un ingreso para aquéllos que residen y poseen suelo en las zonas de conservación. Este ingreso puede ser desde la generación de empleos (turismo, actividades agrícolas), apoyos a la construcción de infraestructura (capitalización de actividades agrícolas, fortalecimiento de empresas) o un tipo de subsidios por la tenencia de la tierra (pago por servicios ambientales, retribuciones por la conservación).

A pesar de la existencia de una cantidad importante de programas surgen tres problemáticas. La primera es la falta de coherencia entre los trabajos de las distintas instituciones participantes. Por ejemplo, entre el Pago por Servicios Ambientales de CONAFOR y las retribuciones por la Conservación de Servicios Ambientales de la CORENA compiten muchas de las veces por la población objetivo y no se han puesto a trabajar de manera conjunta para incrementar el monto de la retribución. Este mismo problema se puede trasladar a los incentivos agrícolas de SAGARPA y de Secretaría de Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas. En descargo de muchas de las instancias habrá que plantear que el problema también se puede llevar a la forma en cómo son asignados los recursos entre secretarías. Al estar asignados éstos para determinadas secretarías, los trabajos conjuntos son muy complicados. Las tesorerías de ambos niveles de gobierno fragmentan tanto los recursos que únicamente el intentar trasladarlos a programas conjuntos toma mucho tiempo.

El segundo aspecto importante es el referente a los tiempos de ejecución de los programas. Si bien es cierto que existe una continuidad, ésta no necesariamente esta asegurada. Por ello, las convocatorias se hacen anualmente para que sean ejecutadas en el mismo periodo de tiempo. Así pues, la gestión ambiental se convierte en una cuestión de corto plazo y amarrada a la disponibilidad de recursos financieros.

El tercer aspecto es la referente a la supervisión de los avances. A pesar de que existe un avance en la materia, éste no puede hacer frente todavía a la cantidad de aspectos que se tienen que realizar. La falta de recursos humanos y financieros es un *hándicap* con el cual las instituciones tienen que lidiar. Las evaluaciones, generalmente, son de gabinete con muy pocos puntos de muestra que den un panorama general de la situación que guarda el avance o no de los programas. En este sentido, las instituciones están más preocupadas por otorgar el recurso sea por imagen o evitar caer en subejercicio.

En el siguiente apartado, basados en un cuestionario aplicado a 29 ejidatarios/comuneros, se plantea algunas de las principales problemáticas que enfrentan los programas de conservación/apoyo a la producción sustentable, específicamente nos interesa saber las

opiniones sobre el denominado Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES). Este programa tuvo vigencia entre 2001 y 2007.

4.- Programas para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable

En un estudio previo (Cruz y Pérez, 2009) se plantea la existencia de un incremento de precios en el área urbana consolidada y “legal” cercana al Suelo de Conservación y un menor precio, menor seguridad de propiedad y mayor gasto en servicios urbanos por parte de los que residen en asentamientos irregulares. Lo anterior implica la necesidad de conocer cuál es el mercado de suelo en periferias de ciudades no desarrolladas. En este sentido, uno de los aspectos que deben ser cubiertos es el impacto de los programas en la percepción del valor del suelo entre los propietarios. En este momento, solamente nos detenemos en cuál es la percepción de los ejidatarios/comuneros de la forma en cómo se implementó el FOCOMDES y su beneficio.

4.1.- Caracterización General de los Encuestados

La población encuestada contaba, en su mayoría, hasta la educación básica. Esto quiere decir que se trata de población altamente vulnerable en términos de conocimientos de las formas en cómo se dictan los procesos de gestión de la obtención de los recursos así como del seguimiento administrativo e incluso judicial. El elemento que juega de manera determinante es el hecho de que la población entrevistada, como se verá abajo, es principalmente adulta.

Cuadro 1. Nivel Educativo		
Nivel	Total	Porcentaje
Sin Estudios	1	3.4
Primaria	12	41.4
Secundaria	7	24.1
Preparatoria	7	24.1
Universidad	2	6.9
Total	29	100

Sin tomar en cuenta el apoyo, 13¹ de los entrevistados tiene un ingreso promedio mensual de 3562 (2 salarios mínimos), lo que implica que la población es pobre. Únicamente dos entrevistados tuvieron un ingreso mayor a 3 salarios mínimos.

¹ En este trabajo, dado el pequeño número de encuestados hemos preferido plantear los resultados en números absolutos más que en porcentajes. Esto implica un mayor esfuerzo del lector, pero se tiene una visión más cercana a los datos.

Ingreso	Total	Porcentaje
menos de 1781	10	34.5
entre 1781 y 3562	15	51.7
entre 3562 y 5344	2	6.9
mas de 5344	2	6.9
Total	29	100.0

El hecho de que el ingreso sea bajo implica que otros miembros de la unidad familiar tengan que insertarse en el mercado laboral. De nuestros entrevistados, 22 de ellos declararon que otros familiares tenían un trabajo, siendo la pareja el miembro de la familia que más lo hacía (12), seguido de hijos (4). Las actividades a las cuales se dedican estos otros miembros son principalmente comercio, agricultura, servicios.

Los entrevistados se dedican principalmente a actividades fuera de su comunidad y ejido y éstas las combinan con aquéllas agrícolas o ganaderas. Es decir, las actividades “tradicionales” han dejado de ser las principales para convertirse en una fuente secundaria de ingresos. Por ejemplo, cuándo se les preguntó si lo que producían era suficiente, la respuesta en 16 de los 29 fue no, en 5 sí y los restantes no respondieron.

4.2.- Funcionamiento del programa FOCOMDES

Como se mencionó arriba, el programa FOCOMDES tuvo una vigencia de siete años, durante los cuales poco menos de 3 000 apoyos fueron otorgados. Como se ha presentado en otro lugar (Pérez, 2010), durante la vida del programa, tanto el número como el monto de apoyo promedio disminuyó de manera constante. Por ello evaluar cómo se organizó e implementó el programa puede ser de gran ayuda.

4.2.1.-Diseño e Implementación

La población entrevistada se enteró principalmente por vecinos. Es decir, hay un efecto de cercanía social importante y que debe ser tomado en cuenta. En este sentido, para otros programas sería recomendable que las acciones fuesen de manera conjunta y que los apoyos se manejaran de tal manera que se pueda propiciar una estructura organizativa que prevenga la expansión urbana.

Cuadro 3. Conocimiento del Programa		
	Frecuencia	Porcentaje
Campaña de Gobierno	2	6.9
Medios de Comunicación	1	3.4
Vecinos	20	69.0
Otro Medio	3	10.3
No especificado	1	3.4
Total	27	93.1

A pesar de la importancia que tiene el contacto social en la propagación de la información, el gobierno debería tomar un papel más protagónico. Según los encuestados, el programa no tuvo suficiente difusión (21 dijeron que no se contó con una estrategia de difusión adecuada).

Si tomamos en términos generales las respuestas del por qué los entrevistados decidieron pedir el apoyo, los resultados muestran que la principal razón fue la de obtener un recurso (13 de 29 entrevistas), le sigue en importancia un motivo de conservación (10 de 29 entrevistas).

En cuanto a las responsabilidades, los entrevistados dijeron que su mayor responsabilidad era ejecutar el apoyo y/o trabajar arduamente (16 de 29), mientras que la responsabilidad del gobierno era la de otorgar el incentivo (16 de 29). La responsabilidad del gobierno no es la de gestionar el espacio sino la de otorgar un apoyo o subsidio para mejorar las condiciones de vida de la población. En entrevistas con funcionarios resalta que la mayor problemática a la cual se enfrentan en la incapacidad tanto del gobierno como de los beneficiarios para generar un mercado que pueda soportar a mediano plazo la transformación de las actividades en SC.

En cuanto a la tramitación del apoyo, existe una división clara entre aquéllos que piensan que los trámites son los correctos y los que no lo creen así (13 vs 13). Sin embargo, salta a la vista que la gran mayoría piensa que los trámites son muy largos o complicados.

4.2.2.- Efectos en la Conservación

Según los encuestados, el programa fue una buena opción la conservación del suelo y/o de las actividades agrícolas (28 de 29), sin embargo, cuando se les pregunta qué tanto promovió la conservación, el número de respuestas positivas baja un poco (22 de 29). De entre los que respondieron que no a esta última pregunta, resalta que un número importante piensa que el problema central se encuentra en los trámites que había que desarrollar.

Por otro lado, como se mencionó arriba, una parte del buen funcionamiento de programas como éste se basa en la corresponsabilidad entre autoridades y beneficiarios. En este sentido, los entrevistados no únicamente se comprometían (por lo menos verbalmente) sino también que

estaban dispuestos a dar seguimiento a las acciones llevadas a cabo (24 de 29). Las acciones que tendrán que llevarse a cabo no únicamente deben encaminarse a un seguimiento de técnicos sino que deben ser involucrados los propietarios del suelo. En entrevistas con éstos, una de los problemas más importantes es el “choque de conocimientos”: mientras que para los técnicos el problema es cómo hacer valer cierto tipo de conocimiento, para los ejidatarios/beneficiarios la cuestión central es cómo insertarse dentro de este “nuevo conocimiento” pero sin perder sus prácticas tradicionales. Por ejemplo, cuando se les pregunta sobre qué tipo de capacitación necesitarían, la respuesta común fue la de *utilización adecuada del recurso*. Ello quiere decir que si bien es cierto que se tienen prácticas, algunas de ellas pueden permanecer pero al mismo tiempo otras cambiar con la finalidad de establecer reglas mínimas de aprovechamiento de “sus recursos”.

4.2.3.- Efectos Sociales y Económicos

En cuanto a los efectos sociales y económicos, la gran mayoría de los que respondieron piensa que sí (21 de 29). Entre los beneficios sociales más tangible se encuentran la promoción de la organización social y la gestión ambientales² (17), cohesión social (15) y la participación de nuevos miembros de la comunidad (16). Sin embargo, por entrevistas con ejidatarios y comuneros que no participaron del programa se tiene la percepción de gran parte de los apoyos se daban de manera discrecional, es decir, entre aquellos miembros de la comunidad más cercanos: familiares y vecinos. Para ellos, la forma en cómo se presentó el apoyo benefició a unos cuantos y no a la totalidad de la comunidad.

Uno de los aspectos que saltan a la vista es el referente a la participación de sectores no tradicionalmente incluidos en la toma de decisiones: jóvenes y mujeres. El programa, en esta cuestión, no aportó demasiado. Los que toman las decisiones siguen siendo los hombres mayores. La participación de los jóvenes es poca, mientras que las mujeres participan con menos del 50% de las actividades.

El hecho de que, como se enunció arriba, los ingresos derivados de un programa como éste sean temporales impide que se creen las condiciones para la existencia, a mediano plazo, de una gestión dentro de un sistema de mercado. Si se quiere tener un sistema de gestión que permita el crecimiento de “mercados” para bienes ambientales producidos en Suelo de Conservación, no se puede partir de incentivos anuales.

² Es interesante que cuando se pregunta sobre qué faltaría, la respuesta más común fue la de capacitación. En este sentido, pensamos que el problema central es el de la cercanía entre autoridades y los beneficiarios. Por entrevistas, se puede observar que los ejidatarios ven a los técnicos y a las autoridades como algo lejano que llegan una o dos veces al año.

Aunado a lo anterior, los ingresos promedio

5.- Consideraciones Finales

Como lo plantean Cheshire y Sheppard (2004), gran parte del problema de la gestión del suelo tiene que ver con las diferencias entre “urbanistas” y economistas. Los primeros ponen gran parte de la atención en la forma en cómo el espacio puede crear, a través de múltiples instrumentos, una forma específica, misma que será posteriormente trasladada a bienestar de la población. Por el otro lado, los economistas tienen a los mercados para explicar el funcionamiento de las ciudades. Para este grupo el punto de arranque es la valorización del suelo dependiendo de la distancia al centro o subcentros. El lograr que ambos se escuchen es la tarea de todos aquéllos que estamos a la mitad del camino. Cómo, entonces, lograr que se tenga una visión espacializada y específica de lugares con una valorización dentro de un mercado es la tarea que se tiene que desarrollar.

Lo anterior se complica aún más si se toman en cuenta los aspectos ambientales de la expansión de las ciudades. Para gran parte de los economistas los mercados tenderán hacia el equilibrio y el cual incluye los bienes ambientales; sin embargo, para los planificadores urbanos, esto no necesariamente es cierto debido a la propia naturaleza de la oferta y demanda del suelo y por lo que se hace necesaria una valorización previa y establecida en normatividades y planes de desarrollo urbano.

Las experiencias en otros países pueden aleccionarnos sobre la forma en cómo podría gestionarse el espacio para que exista un bienestar ambiental general (para la ciudad). En primer lugar, los impuestos ambientales aplicados a la conservación han sido poco explorados. Más bien lo que se tiene como experiencia es la transferencia de desarrollos inmobiliarios. Este tipo de medidas, aplicadas en Estados Unidos y el Reino Unido, y se basan en la transferencia de derechos de construcción. Es un sistema muy parecido a la transferencia de bonos de carbono, pero aplicados a suelo. En este caso se retribuye a la población de la periferia para no cambiar el uso del suelo a cambio se pueden densificar áreas centrales. Sin embargo, en países latinoamericanos este tipo de instrumentos tiene la gran desventaja de la falta de cumplimiento de la normatividad en materia de usos del suelo y con las presiones existentes por parte de los asentamientos irregulares, la consolidación de un sistema de estas características únicamente enfrentaría a los poseedores de la tierra con la población ocupante.

Las experiencias sobre expansión urbana en países latinoamericanos indican la existencia de una multiplicidad de factores y procesos que convergen en la ocupación regular y no regular de las periferias. Entre los más importantes se encuentran la situación del mercado de vivienda, los

ciclos económicos, la demanda de vivienda así como las políticas de regulación y de acceso al suelo y a la vivienda (Connolly, 2009). Sin embargo, las políticas y programas poco han volteado hacia la creación de incentivos para la conservación del suelo. Este tipo de instrumentos lo que plantean es la generación de un ingreso lo suficientemente alto como para que el beneficio por el cambio del uso del suelo sea menor. Sin embargo, este tipo de propuestas requiere de mucha inversión y crearía enfrentamientos entre propietarios del suelo y actores que buscan cambiar el uso del suelo.

6.- Bibliografía

Alberty, Marina (2008). *Advances in urban ecology. Integrating humans and ecological processes in urban ecosystems*, Nueva York, Springer.

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

Cruz, Alicia y Enrique Pérez (2009). "Mercado de vivienda en la periferia de la Ciudad de México, asentamientos irregulares y consolidación urbana. El papel del los líderes", ponencia presentada en III Congreso Nacional de Suelo Urbano, 28-30 de octubre de 2009, Mérida, Yucatán.

Delgadillo, V. (2009). "Reseña: Los desafíos del bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D.F.; 2000-2006", *Economía, Sociedad y Territorio*, IX(029), 209-220.

Di Pace, María, Alejandro Crojethovich y Ana C. Herrero (2004). "Ecología y Ambiente", en Di Pace, María (dir.) y Horacio Caride (ed.). *Ecología de la Ciudad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Ed. Prometeo.

DiPasquale, D. y William Wheaton (1996). *Urban economics and real estate markets*, New Jersey, Prentice-Hall.

Izazola, Haydea (2001). "Agua y sustentabilidad en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, (47), 285-320.

Lezama, José Luis (2004). *La construcción social y política del ambiente*. México, COLMEX.

Marzluff, J., E. Shulenberger, W. Endlicher, U. Simon, C. ZumBrunnen, M. Alberti, G. Bradley y C. Ryan (2008). "An introduction to urban ecology as an interaction between humans and nature", en Marzluff, J. y Eric Shulenberger (eds.). *Urban Ecology. An International perspective on the interaction between humans and nature*. Nueva York, Springer.

Munguía, R. (2007). "¿Es posible el desarrollo urbano sustentable? Una crítica a la ideología del desarrollo sostenible", en Rodríguez, Jesús y Alfonso Iracheta (comps.). *Ciudades y regiones sustentables: ordenamiento-viabilidad económica-ciudadanía*. México, Gobierno de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara-Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y El Colegio Mexiquense.

Rees, W. y M. Wackernagel (1996). "Urban ecological footprints: Why cities cannot be sustainable -And why are a key to sustainability", *Environmental Impact Assessment Review*, 16(4-6), 223-248.

Sánchez-Rodríguez, Roberto (2008). "Global environment change: Reflections for an Urban Agenda", en Martine, George, Gordon McGranahan, Mark Montgomery y Rogelio Fernández-Castilla (eds.). *The new global frontier. Urbanization, poverty and environment in the 21st Century*. Londres, Earthscan.

Wigle, J. (2010). "The 'Xochimilco model' for managing irregular settlements in conservation land in Mexico City", *Cities*, 27(5), 337-347.