

Convenio específico de Colaboración entre PAOT y CENTRO GEO: Estudio para generar recomendaciones de política pública, sugerencias normativas y propuestas de instrumentos, para el cumplimiento normativo y la ordenación territorial del suelo de conservación en el Distrito Federal (1ª. Etapa);

Informe final con un planteamiento integrador de recomendaciones de política acordes a los objetivos, y con sus derivaciones en sugerencias normativas y propuestas de instrumentos

TERCER CAPITULO: Integración territorial del SC con el territorio del DF

1. Estrategia PAOT para la conformación de una red ecológica del Distrito Federal

Presentación

Esta propuesta parte de que la Red Ecológica se sustente en una versión mejorada y ampliada del denominado Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal (SAVDF, cuya propuesta se elaboró en el 2011 en forma conjunta Centro Geo y PAOT). Este ensamblado significa:

- una reformulación de las bases conceptuales del Sistema de Áreas Verdes del DF, bajo pautas de ecología del paisaje y red ecológica;
- la Red Ecológica se visualiza y formula como una estrategia sustentada en un modelo conceptual, y que se concreta en un instrumento inserto en la planeación territorial, orientado a inducir una gestión de preservación de servicios ambientales;
- un mayor énfasis en las relaciones socio-ecológicas asociadas a la Red Ecológica y que derivan en una mayor articulación entre las componentes del SAVDF;
- y su eventual inserción en el entramado socio-institucional de planeación se visualiza como una estrategia para que en los procesos territoriales se privilegien los servicios ecosistémicos;

Resulta pertinente ser reiterativo, desde los mismos avances se perfila que la Red significa una evolución de la propuesta de Sistema de Áreas Verdes del DF (SAVDF); de forma tal que el SAVDF se ajusta para su incorporación como instrumento central de la Red. En el Informe Final se profundizará en los alcances de la *Red Ecológica de la Distrito Federal*, y su ensamble con el SAVDF.

De la mayor importancia será el planteamiento en el documento final sobre la inserción de la Red como una estrategia que potencia el *arreglo de instrumentos* asociado a las recomendaciones de política, en especial por el hecho de que la Red incorpora al SAVDF como instrumento de política territorial.

Y la Red soportada en el SAVDF también facilita y orienta las iniciativas de integración territorial del DF, al representar una vía de articulación entre la política hacia las zonas de mayor valor ecosistémico, con los procesos de planeación territorial; especialmente, en la vertiente de protección y mejora del patrimonio natural del Distrito Federal. En este sentido, la visión a futuro es la Red Ecológica como el eje rector de un ordenamiento único para todo el Distrito Federal.

Asimismo se plantea que esta propuesta de *Red Ecológica* se articule con el *Diseño de un Sistema de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la normatividad en el SC*, trabajo en curso entre PAOT y Centro Geo; y en particular, esta articulación presenta en la propuesta de diseño y aplicación de un *Subsistema de seguimiento de las intervenciones territoriales institucionales*.

1. PROPUESTA

Como una respuesta a la compleja problemática de fragmentación de hábitats y espacios verdes, la puesta en marcha de una política de integración de criterios de conectividad ecológica en la planificación territorial y sectorial se configura como una tarea ineludible con objeto de mejorar la eficacia de las políticas de conservación y de ordenamiento urbano de las ciudades. De hecho, en diversos países de Europa y de América Latina, se ha abierto “un proceso de integración paulatina cuya culminación debería situarse en el desarrollo de un marco normativo y ejecutivo de garantías para incorporar los criterios de conectividad ecológica en las políticas de conservación de la naturaleza y de ordenación territorial.”¹ Esta propuesta descansa en el concepto de Redes Ecológicas que tienen como virtud conformarse como una estructura, como un modelo y como una estrategia e incluso se puede ver como una nueva política para ordenar el territorio cuya prioridad es la conectividad entre espacios verdes, con la finalidad es potencializar la funcionalidad de los ecosistemas y la provisión de servicios ecosistémicos.

En el avance de este entregable, se da cuenta de la importancia que tiene la conformación de una Red Ecológica para el Distrito Federal, desde la perspectiva de una nueva política orientada tanto a la conservación de los espacios verdes, como a la planeación y ordenamiento urbano y ambiental. Se parte de la idea de que la sectorización del ordenamiento territorial en un instrumento urbano y uno ambiental, así como la artificial división de la ciudad en una parte urbana y una “rural”, ha sido de lo más desafortunada y es un fuerte detonante de problemas de gestión y de fragmentación de hábitats, a lo que se suma la inconsistencia entre ambos instrumentos y el incumplimiento de la legislación.

¹ Mikel Gurrutxaga San Vicente y Peio Lozano Valencia. La integración de la conectividad ecológica en los instrumentos de la ordenación y planificación territorial, una revisión. Universidad del País Vasco.

Esta propuesta estratégica descansa en el que sería uno de sus instrumentos clave: el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal (SAVDF), mismo que elaboró el CentroGeo en 2011 para la PAOT, y que considera un inventario de todas los espacios verdes de la ciudad; sus diferentes categorías en función de su relevancia jurídica y ambiental, en donde destacan las Zonas de Alto Valor Ecosistémico (ZAVE)² que se localizan en el suelo de conservación y la identificación de corredores. Incluye también una propuesta para una nueva interacción institucional, así como iniciativas de reforma legal (ver último inciso).

La nueva política basada en estrategias de integralidad, conectividad y apoyo a la interacción funcional de los ecosistemas tiene como objetivo final, que la Red Ecológica sea el eje rector de un ordenamiento único para todo el Distrito Federal.

Por tanto, se sugiere que la PAOT con base en los argumentos y convicciones que a continuación se plantean, proponga al Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa y a los gobiernos delegacionales la creación de la RED ECOLÓGICA del Distrito Federal, y cuyo instrumento principal es el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal (SAVDF)³.

Las razones

- Adoptamos el marco conceptual y metodológico del enfoque ecosistémico en el que se confirma la vinculación entre la salud de los ecosistemas y el bienestar social.

² Las ZAVE son aquellas áreas de captación de un kilómetro cuadrado en promedio, que presentan los más altos valores en términos de su aptitud para la infiltración y las que cuentan con el más alto índice de densidad forestal (CentroGeo y PAOT, 2010).

³ Cuyo diseño elaboró el CentroGeo para PAOT en 2011, y que se sintetiza en este documento.

- Refrendamos que los ecosistemas ofrecen servicios ecosistémicos indispensables e imprescindibles para la sustentabilidad y economía de la ciudad y el bienestar de sus habitantes, y que por lo tanto, ellos representan un "seguro de vida" y el más importante patrimonio natural del Distrito Federal.
- Podemos asegurar, a partir de una visión retrospectiva y tendencial, que la mayor parte los espacios verdes del Distrito Federal ha sido afectada por las actividades humanas, y que según la *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* durante los últimos 50 años los seres humanos han cambiado los ecosistemas de manera más rápida y extensa que en cualquier otro periodo comparable de la historia humana, lo que se replica en el Distrito Federal.
- Reconocemos que existe una enorme tolerancia, impunidad, falta de vigilancia e incumplimiento de la ley en la mayor parte de los espacios verdes de la ciudad.
- Contamos con el conocimiento suficiente como para poder asegurar que el Distrito Federal, por su emplazamiento, su geografía y entorno cuenta aún con ecosistemas muy particulares e importantes. La riqueza de organismos vivos expresada en la biodiversidad posibilita, diversas combinaciones que conforman ecosistemas locales de gran calidad.
- Estamos convencidos que parte fundamental de las estrategias y experiencias internacionales en política de Redes Ecológicas, es la construcción de un instrumento que permita su operación, y que ya se cuenta con el diseño básico del mismo: el señalado Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, considerado el instrumento idóneo para revertir el deterioro de los espacios verdes de la ciudad y mejorar los servicios

ecosistémicos en beneficio de la salud, el bienestar y la economía de los habitantes.

- Entendemos la función vital que pueden tener las Redes Ecológicas en la conservación de los ecosistemas, para enfrentar las alteraciones antrópicas y las causadas por el cambio climático (por ejemplo mediante la mejora de la resiliencia de los ecosistemas y la dispersión de las especies).
- Apuntalamos el papel dual de las Redes Ecológicas, tanto como una estructura idónea para la conservación de los ecosistemas, ya que permiten la mejor funcionalidad de los ecosistemas; como también por su flexibilidad para convertirse en un modelo y una estrategia para el ordenamiento urbano y ambiental, colocándose como la columna vertebral de un ordenamiento territorial para toda la ciudad.

2. REDES ECOLÓGICAS

Después de revisar la literatura que existe sobre el tema, tanto nacional como internacional, se llegó a la conclusión de que el concepto que mejor se adapta a este trabajo es el de Redes Ecológicas, lo que se justifica a continuación.

Resulta conveniente resaltar las bondades que según Todaro, 2007, que funcionó como un referente relevante para este proyecto ofrecen las redes ecológicas: “permiten la superación de las tradicionales políticas de conservación de la naturaleza y da prioridad al concepto de conectar.”

- acercan a modelos más orgánicos e integrados a la conservación (conectar la naturaleza con la naturaleza);
- recuperan el equilibrio entre las acciones de desarrollo y exigencias de tutela del territorio (conectar al hombre con la naturaleza);
- conectan la práctica con la política y la política con la práctica.

En el siguiente inciso se desarrolla el concepto de Redes Ecológicas desde sus tres percepciones, como una estructura física, como un modelo y como una política innovadora para el cuidado y mejoramiento de los espacios verdes, así como para la planeación territorial ambiental y urbana.

a. LAS REDES ECOLÓGICAS COMO MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE ESPACIOS DE VALOR ECOSISTÉMICO

El concepto de redes ecológicas tiene su origen en Europa y se creó como un mecanismo para conectar las áreas naturales protegidas, que en esta región son muy pequeñas. Las Redes Ecológicas han tenido un amplio reconocimiento por su papel para la custodia de la naturaleza, basado en el concepto de biodiversidad, que apunta a proteger y potenciar la diversidad biológica, fundamental para la supervivencia de los ecosistemas. De esta manera se dejaba atrás la custodia exclusiva de “islas verdes”, con el objetivo general de mantener la integridad de los procesos ambientales.

Las redes ecológicas, o de interacciones ecológicas han sido una herramienta con mucho potencial para el estudio de la estructura de comunidades ecológicas y del efecto de disturbios antropogénicos particularmente en países europeos y bajo

otras modalidades como. Las redes de interacciones ecológicas son una herramienta con mucho potencial para el estudio de la estructura de comunidades ecológicas y del efecto de disturbios antropogénicos en tales comunidades.⁴

Una definición, con la que coincidimos sobre redes ecológicas desde esta perspectiva es la siguiente:

“un sistema coherente de elementos del paisaje naturales y/o seminaturales configurado y gestionado con el objetivo de mantener o recuperar las funciones ecológicas de cara a la conservación de la biodiversidad, así como proporcionar oportunidades adecuadas con el fin de alcanzar un uso sostenible de los recursos naturales”⁵

En otro sentido, las redes ecológica se pueden definir como un sistema coherente de elementos del paisaje naturales y/o semi-naturales configurado y gestionado con el objetivo de mantener o recuperar las funciones ecológicas, así como proporcionar oportunidades adecuadas con el fin de alcanzar un uso sostenible de los recursos naturales.⁶ El concepto de red ecológica se entiende como modelo ideal para garantizar las conexiones ambientales entre las partes de un todo.

De hecho, el principio que da sustento a las redes ecológicas está relacionado con los fundamentos de la Ecología del Paisaje.⁷ La escuela americana ha puesto el acento en el estudio de los procesos ecosistémicos de escala territorial. Asimismo, en Europa, la mayor parte de las experiencias de redes ecológicas están directamente relacionadas no sólo con los componentes ambientales y naturales,

⁴ L. A. Vélez Restrepo y Gómez Sal, 2008.

⁵ Forman T.T., 1995.

⁶ Forman T.T., 1995

⁷ La ecología del paisaje es una disciplina que estudia las relaciones entre los procesos ecológicos en el medio ambiente y los ecosistemas particulares que los contienen. Se trata de una visión entre lo estructural y lo funcional dentro de una variedad de escalas de paisaje.

sino también con los antrópicos, ligados por ejemplo a los paisajes culturales y, en general, al uso del suelo.

Diversos autores señalan la importancia del paisaje como contexto para estimar la integridad de los ecosistemas. En esta idea prevalece el punto de vista que identifica paisaje con territorio, es decir espacio físico, objeto de planificación, con una gama de contenidos naturales y artificiales que pueden encontrarse distintos tipos de ecosistemas⁸. Al considerar el paisaje como ámbito de aplicación del término integralidad ecológica, abre el alcance del mismo más allá de una dicotomía entre lo natural y lo no natural. La integralidad en este caso supone no sólo rehabilitar los ecosistemas, sino reconocer sus conexiones con los sistemas socioeconómicos, esto es, los procesos de la ocupación humana en la estructura y funciones de la naturaleza. Todo ello, contribuye a una mejor planeación urbana y ambiental.

El concepto de integralidad ecológica se plantea como “el más completo e incluyente de los conceptos que dan cuenta del nivel de conservación de los ecosistemas, el término en sí mismo, denota unidad, totalidad y valor: lo que supone el reconocimiento de una cierta condición original, una naturaleza básica, a la vez que una referencia a principios éticos”.⁹ Desde otra óptica, y es la que se retoma en este trabajo, la integralidad ecológica sólo puede ser evaluada considerando a los seres humanos como parte importante de los mismos. Con ello, la definición de la integralidad ecológica deja de ser un asunto estrictamente del ámbito de la naturaleza, para incorporar medidas que reflejan la aptitud del ecosistema para responder a las demandas de la población humana¹⁰. Asimismo, y de acuerdo con Karr,¹¹ un ecosistema saludable es aquel que provee un continuo

⁸ Forman, R. 1995.

⁹ L. A. Vélez Restrepo y Gómez Sal, 2008.

¹⁰ Kay J. J, 1993.

¹¹ Karr, J. R, 2000.

flujo de bienes y servicios y mantiene la capacidad de responder a futuras necesidades.

La difusión de los modelos reticulares ecológicos de conservación ambiental responde, en general, a la voluntad de superar la visión tradicional de los espacios protegidos como “islas”, en dirección de una integralidad reticular que consienta el intercambio de flujos bióticos.

Las experiencias obtenidas de la utilización de redes ecológicas han permitido avances trascendentales, como se puede observar en el siguiente inciso.

Componentes de las Redes Ecológicas

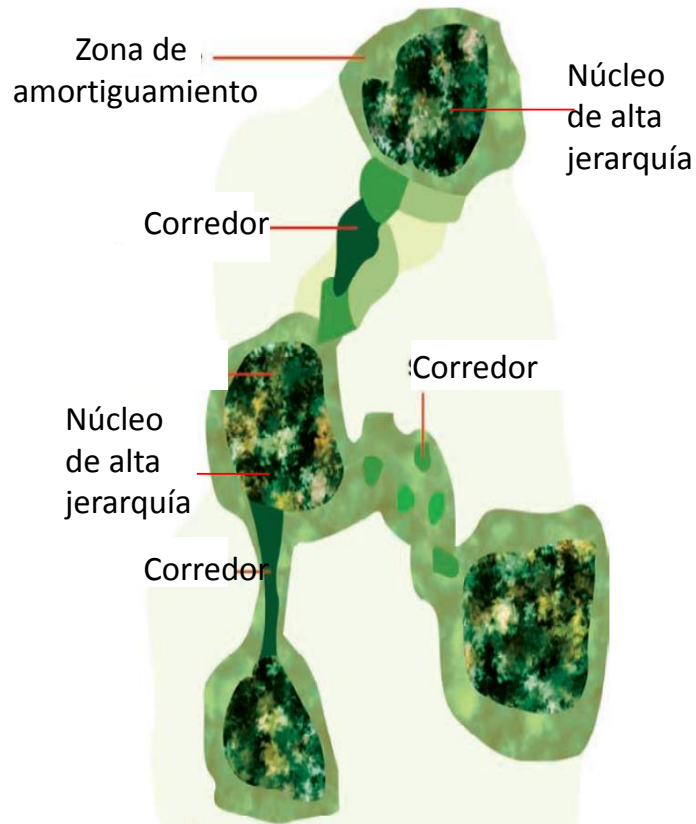
En este contexto, el modelo propuesto para estructurar las Redes Ecológicas consiste en la identificación o planeación de los siguientes componentes:

- i. Núcleos de más alta jerarquía ambiental, esto es, aquellos ecosistemas más representativos en términos de servicios ecosistémicos, los cuales constituyen la estructura principal de la red. En el caso del Distrito Federal, y como se puede ver en el último capítulo que sintetiza el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, serían las zonas con mayor protección jurídica por su alto valor ambiental (ANP, AVA, bosques urbanos, humedales) y por supuesto, las ZAVE, identificadas por el CentroGeo y PAOT en el suelo de conservación, y que son las áreas de captación de un kilómetro cuadrado en promedio, con la mayor aptitud para la infiltración de agua y la provisión de hábitat (las zonas forestales con más alto índice forestal).

- ii. Zonas de amortiguamiento (*buffer* o áreas de contención), adyacentes a las zonas núcleo, que desempeñan una función protectora cumpliendo una especie de protección. En el caso del Distrito Federal la agricultura debería ser la principal zona de amortiguamiento ante la presión de la mancha urbana, pero también tendría que limitarse a las zonas delimitadas para estas actividades, impidiendo el desmonte para su extensión.

- iii. Corredores ecológicos, entendidos como porciones continuas de territorio capaces de desempeñar funciones de conexión entre las zonas de más alta jerarquía y otras de menor relevancia.

Modelo de Red Ecológica



Fuente: Adaptación Graham Bennett and Kalemani Jo Mulongoy

Figura 1.

b. LAS REDES ECOLÓGICAS COMO ESTRUCTURA

Como se verá en el Inciso 4: Síntesis del SAVDF, sus dos primeros componentes conforman, de hecho, la estructura de la Red Ecológica, esto es, lo que al momento existe. Incluso, se empiezan a configurar dos componentes del Modelo de Redes Ecológicas: los núcleos de mayor jerarquía ambiental que serían las zonas más protegidas por la legislación por su valor ambiental, así como las

Zonas de Alto Valor Ecosistémico. Del mismo modo, se perfilan ya algunos corredores, como se puede observar en los mapas que a continuación se presentan.

Así, en el primer mapa se presentan las zonas que, por su importancia ambiental, tienen una mayor protección de la ley, es el caso del Programa General de Ordenamiento Ecológico (agrupadas en forestales y agrícolas) las ANP, las Áreas de Valor Ambiental (AVA), los parques que reconoce la Ley de Salvaguarda y las áreas verdes urbanas, así como el polígono Ramsar.

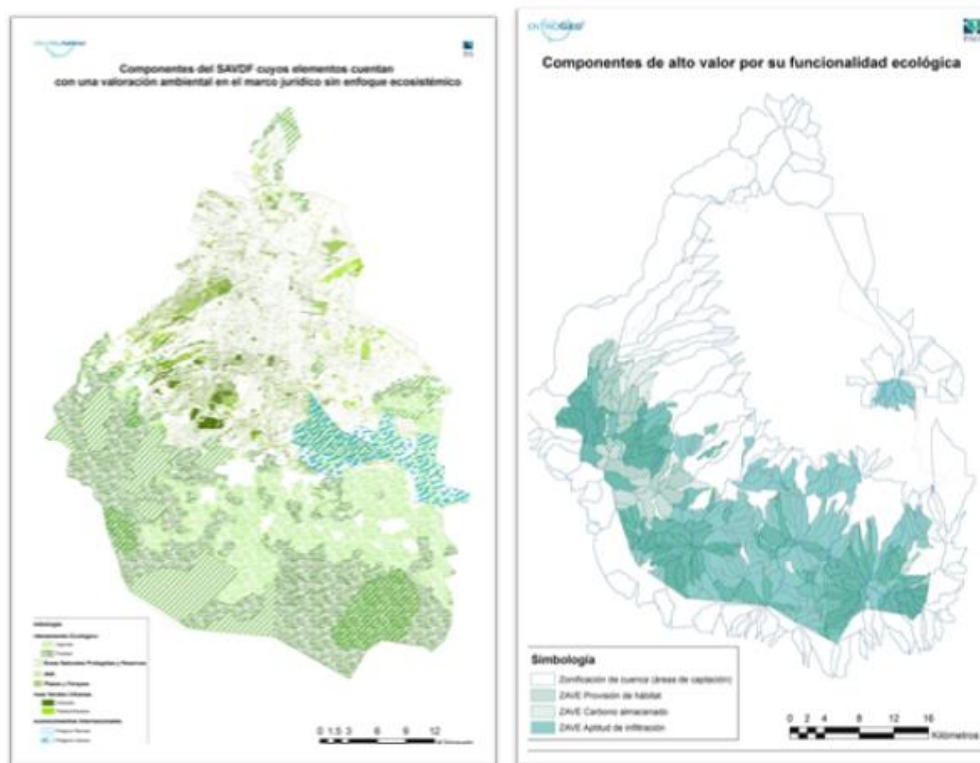


Figura 2. Núcleos con mayor jerarquía ambiental

En el mapa siguiente se presenta todas las piezas que integran el Sistema de Áreas Verdes y también se pueden identificar los componentes de conectividad

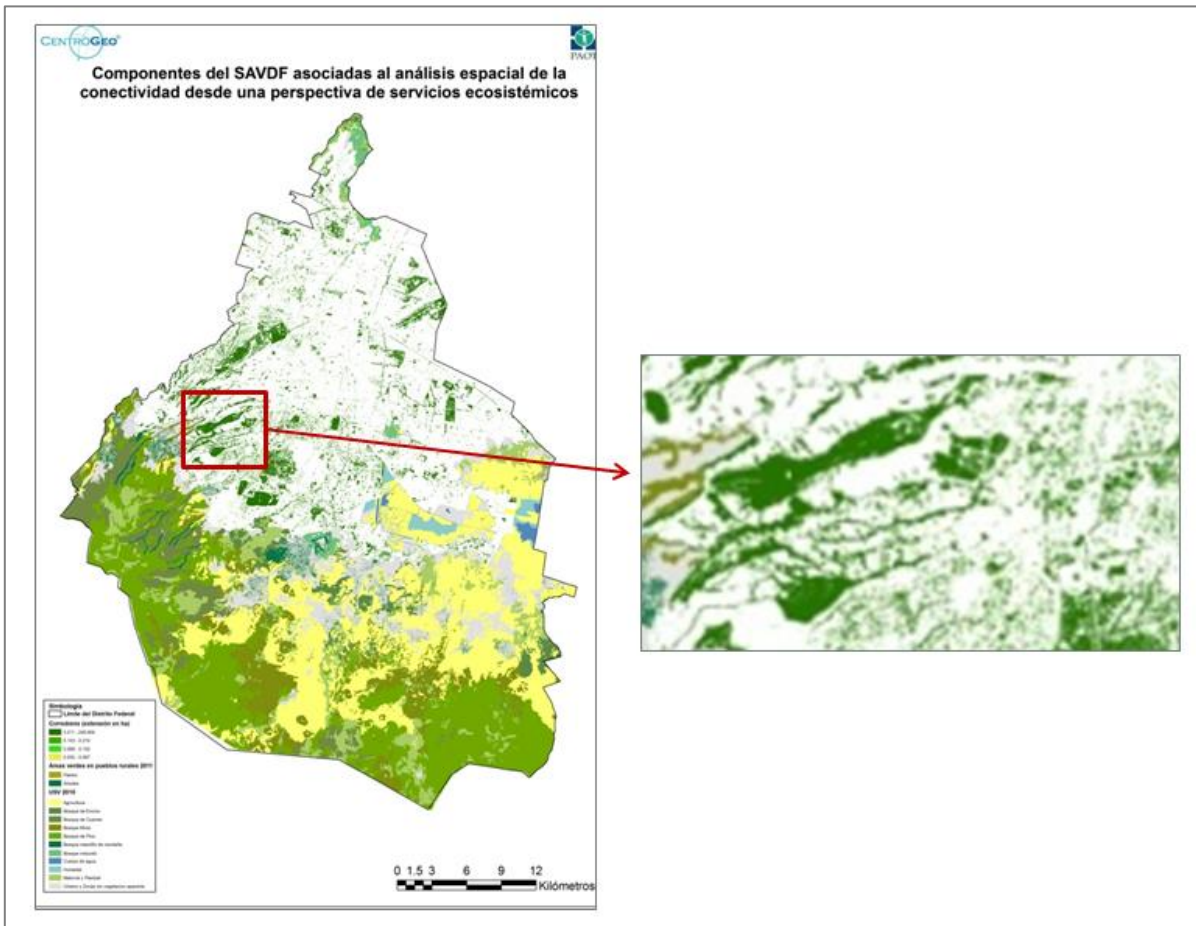


Figura 3. Piezas del SAVDF con identificación de corredores.

En el último inciso se presenta una síntesis de lo más relevante del SAVDF.

C. LAS REDES ECOLÓGICAS COMO ESTRATEGIA PARA LA PLANEACIÓN TERRITORIAL AMBIENTAL Y URBANA

El grado de deterioro de los componentes del SAVD, exige la programación y la planificación de una estrategia de gobierno del territorio que supere los tradicionales planteamientos sectoriales. En este sentido, la Red Ecológica es también una estrategia, por lo propio de las conexiones ecológicas, antrópicas o naturales, señala Todaro, 2007. Como una convención para este trabajo, desde la perspectiva de la red ecológica como política generadora de estrategias, una red ecológica se entiende como:

Un conjunto de estrategias de intervención para la recalificación del territorio y de los procesos naturales que lo caracterizan. Se trata de directrices estratégicas que tienden a orientar las políticas de conservación de la naturaleza, y la planeación territorial urbana y ambiental, lo que eleva a la red ecológica al ámbito de las políticas.

Constituye una estrategia indispensable tanto desde el punto vista técnico como político, para la ordenación territorial y el incremento de la calidad del territorio, con el objetivo de crear un nuevo equilibrio entre los espacios naturales y el contexto humano. Se trata de directrices estratégicas que tienden a orientar las políticas de conservación de la naturaleza y, en algunos casos, las estrategias y los instrumentos de ordenación del territorio.

Incluso puede entenderse como una respuesta a los intensos procesos de fragmentación ambiental y territorial, y como efecto de la voluntad política de los actores de hacer un uso más equilibrado y sostenible de los recursos territoriales.

Algunos de los elementos que resultan de interés acerca de la re-conceptualización de las redes ecológicas son:

- Se ha adoptado un planteamiento de carácter ecosistémico cuyo objetivo consiste en mejorar la funcionalidad de los ecosistemas y obtener una mejor calidad de los servicios ecosistémicos, que se ocupa de la conservación de todo el territorio.
- El reconocimiento de la estructura y de las dinámicas del paisaje se convierten, mediante la Ecología del Paisaje y la Planificación del Paisaje, en el elemento de conexión entre las redes ecológicas y la planificación territorial.
- En el último decenio adquiere mayor fuerza la planificación integral del territorio, dejando atrás la planeación de la concertación y la planificación ambiental. Esto es, adquieren un enfoque eminentemente territorial.
- Su dualidad conceptual entre la ecología del paisaje y la planeación territorial es un recurso que favorece la gestión del territorio.
- La flexibilidad de su integración en el territorio (como modelo, estructura y estrategia) y su naturaleza adaptativa ante el dilema del ordenamiento territorial.

Como se puede observar, el concepto ha evolucionado y actualmente las redes sociales se entienden no sólo como un sistema físico reticular, sino se han insertado en el marco de un proceso de renovación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Esto es, las redes ecológicas han transitado por un proceso de integración entre tutela ambiental difusa (mediante las redes ecológicas) y una nueva modalidad política para ordenar el territorio dando prioridad a los espacios verdes. Incluso, esta propuesta se encamina a que las redes ecológicas se constituyan en el eje rector del ordenamiento territorial y por

tanto, una estrategia de planeación ambiental y urbana que apuntale una renovada política de ordenamiento urbano y ambiental.

Desde la perspectiva de esta propuesta, su objetivo consiste no sólo en mantener la continuidad biológica y del paisaje, sino que se conforma como un sustento clave que genera políticas de conservación y mejoramiento de los espacios verdes, así como del ordenamiento territorial, temas que forman parte de la misión de PAOT.

La vinculación entre redes ecológicas y estrategias de planificación urbanístico-territorial, constituye el objetivo principal de esta propuesta, por al menos los siguientes motivos:

- la conservación de los ecosistemas y sus servicios precisa de la orientación sistémica propia de los instrumentos de planificación integral;
- las redes ecológicas integran componentes naturales y culturales que afectan a todo el territorio y que pueden ser gestionadas adecuadamente solo por un plan urbanístico-territorial;
- Este modelo puede contribuir a definir las relaciones entre los instrumentos y los niveles de planificación según una visión orgánica de ordenación del territorio;
- Es una oportunidad para que el componente ambiental pueda incidir de manera proactiva en los procesos de reglamentación del uso del suelo.
- La implementación de redes ecológicas disminuye la tensión en el uso de los recursos naturales y permite una relación armónica con la naturaleza.

- Las Redes ecológicas facilitan la implementación de una trama de espacios con suelos destinados a la recuperación del soporte natural, al funcionamiento ecológico y a la conexión del paisaje urbano con el paisaje rural.

Las redes ecológicas y el ordenamiento territorial

En México, no existe la práctica de utilizar la planificación urbana como un medio para integrar de manera coherente ecosistemas naturales, que si bien muchos de ellos presentan algún grado de fragilidad, siguen siendo indispensables.

Todaro advierte que las redes ecológicas **sólo** pueden ser gestionadas adecuadamente **por un plan urbanístico territorial**, que en el caso del Distrito Federal sería el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. La incorporación de las redes ecológicas en los programas mencionados le da un sentido de integralidad no sólo a los espacios verdes, sino a toda la ciudad. La determinación de las áreas ecológicas significativas y su incorporación en el planeamiento territorial permiten alcanzar, en la práctica del urbanismo, el equilibrio entre el entorno natural y la ciudad, esto es, promueve establecer las condiciones a considerar para la correcta articulación entre los ecosistemas naturales y la ciudad en los procesos de planificación sostenible en ciudades latinoamericanas.¹²

Es por ello, que la propuesta de ordenación para todo el territorio del Distrito Federal, debe introducir la Red Ecológica desde su perspectiva de modificar la estructura física, como una retícula que incorpora los componentes antes mencionados: los corredores ecológicos o la de los elementos de continuidad

¹² Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo.

ambiental, las áreas de amortiguamiento y, particularmente, la figura de los nodos ambientales de mayor jerarquía.

Esta estructura vertebra a la ciudad y su territorio, generando los lazos de continuidad urbano–rurubano y rural, en el que aparecen todas los componentes del SAVDF, tanto la estructura física (inventario) como las diferentes categorías, que permiten identificar las áreas de mayor jerarquía, los corredores y las zonas de contención. Su mantenimiento y desarrollo es de vital importancia para la sustentabilidad de la ciudad y el bienestar de sus habitantes.

En la construcción de una Red Ecológica que vincule el ámbito urbano y el territorial, el SAVDF, al identificar las categorías de mayor valor ecosistémico (núcleos con mayor jerarquía) puede ser la oportunidad para considerar las nuevas centralidades como “centralidades ambientales que alcancen todo el territorio”.

La valoración de los espacios productivos y los de conservación, así como de las áreas verdes en el marco legal de un plan de desarrollo urbano, viabiliza el mantenimiento de los espacios verdes, delimitando el crecimiento urbano ante los elementos del territorio que funcionan de manera sistémica, pues producen la integración y cohesión del conjunto.

Por otra parte, se plantea como imprescindible la concepción preventiva del mantenimiento urbano, entendiendo que la intervención municipal no concluye con la obra urbanizadora, sino que se extiende al concepto de desarrollo sustentable o sostenible, es decir a la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales y del medio construido y, por tanto, es igualmente necesario establecer una política integrada de mantenimiento que, mediante la unificación de las competencias dispersas, cambie el papel pasivo por un papel programado y activo. Recogiendo estas reflexiones y recomendaciones, proponemos como ideal

la reorganización de las competencias relativas a la planificación integradora sobre el territorio incluyendo:

- Aspectos naturales y ambientales¹³
- Protección y potenciación productiva de las áreas agropecuarias
- Integración funcional y articulación de las estructuras y sistemas territoriales
- reconocer claramente, como complemento del artefacto urbano, a los ecosistemas naturales productivos –por ejemplo el agroecosistema- y a los ecosistemas que determinan funciones y servicios ecosistémicos.

Este reconocimiento implica una valoración económica y social complementaria a los valores biológicos y ecológicos.

¹³ Miguel Ángel Bartorila, 2010.

2. *Propuestas de reformas normativas*

Es indispensable que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como la Ley Ambiental introduzcan las figuras de núcleos de mayor jerarquía ambiental, los corredores ecológicos y las zonas de amortiguamiento, a fin de establecer una adecuada normativa de tutela y de reglamentación. El PGDU y el PDDU tendrían que retomar y concretar en el territorio estas figuras, al tiempo de planear la construcción o rescate de elementos ausentes en el Modelo que ofrecen la Redes Ecológicas, lo que en una ciudad como el Distrito Federal se antoja como muy complicado, pero con voluntad política y valorando los beneficios que estos espacios verdes significan para la salud de la población y la recreación y mejora de la calidad de vida, seguramente se podrán encontrar algunas opciones (Ver figura 1). Si estas figuras quedaran sin reconocimiento a nivel normativo, el mismo concepto de red ecológica, y todo lo relacionado con el mismo, corre el riesgo de perder eficacia.

En este tenor, se perfilan proyectos como: expandir y conectar áreas verdes, incrementar el valor público recreativo del paisaje y apoyar las capacidades rurales, entre otros.

Asimismo, deben prevenirse intervenciones con el fin de mantener y mejorar la coherencia de la red ecológica que podrán ser señaladas para mitigar daños y reequilibrar el ambiente para compensación de los efectos posibles de las actividades humanas presentes en el territorio.

No está de más aclarar que una red ecológica no constituye un sistema cerrado capaz de sostenerse a través de intercambios únicamente internos; por ello, sería fundamental establecer una jerarquía de los hábitats respecto de la cual se

pueden definir los instrumentos de planificación, partiendo desde un ámbito local, regional hasta uno más amplio de carácter nacional.

Desde el punto de vista de la gestión la delegación debe acercarse a la población para sensibilizarla sobre la importancia de extender y conectar espacios verdes, y demostrar como las redes ecológicas pueden ayudar a un uso de suelo más sustentable que mitigue problemas como pérdida de hábitat, de especies y fragmentación de espacios verdes. Según Todaro, las Redes Ecológicas favorecen el incremento en el contacto entre sociedad y naturaleza, lo que genera un mejor entendimiento y cambio de actitudes.

En concreto, advierte Todaro, la relación entre las experiencias y la legislación, se convierte en algo fundamental, ya que contribuye a identificar el momento técnico normativo que constituye el adecuado prelude de una correcta planificación territorial.

3. Instrumento base: Sistema de Áreas Verdes del DF (SAVDF) y su soporte jurídico

En 2011, el CentroGeo elaboró para PAOT el estudio denominado: *Estudio sobre los Impactos de la Aplicación y Cumplimiento de la Legislación, Políticas y Normas en Materia Urbana y Ambiental en los Servicios Ambientales del Distrito Federal*, el producto principal de este trabajo fue el “Diseño del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal (SAVDF), claramente orientado a una mejor gestión y promoción del cumplimiento de la normatividad” y tal como refieren los términos de referencia de este proyecto se deben retomar los avances relativos al mismo.

El Diseño del SAVDF consiste en una propuesta para una articulación conceptual, normativa e institucional de los diversos espacios verdes que conforman el patrimonio ambiental-urbano más valioso del Distrito Federal. Esta propuesta apunta claramente a la integración territorial de un Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, que comprende tanto las llamadas áreas verdes urbanas, como la cubierta vegetal integrada por diversos tipos de bosques, matorrales, pastizales, agricultura y por supuesto los humedales y las barrancas.

El SAVDF se sustenta en un enfoque de ecosistema urbano que permite entender que todos los espacios verdes del Distrito Federal conforman un auténtico sistema en cuyo interior ocurre una serie de relaciones funcionales, de la cual dependen los servicios ecosistémicos imprescindible para la viabilidad de la ciudad y la salud y bienestar de los habitantes.

Como elemento ambiental, el SAVDF resulta imprescindible para la recarga de los acuíferos y mitigación relativa de inundaciones; la disminución de los efectos de las llamadas “islas de calor”, la absorción de ciertos contaminantes, detiene el polvo, amortigua el ruido, y generan equilibrios ambientales en suelo, agua y aire,

lo que resulta fundamental para los entornos urbanos. La vegetación, particularmente arbórea, incide de manera muy clara en la alta calidad de vida de la ciudad, ya que los espacios se convierten en lugares placenteros para vivir, trabajar o pasear.

El SAVDF es una respuesta al deterioro y pérdida de los espacios verdes del Distrito Federal, en lo que tiene un importante peso la fragmentación en la gestión y la dispersión de las normas, el ejemplo emblemático y

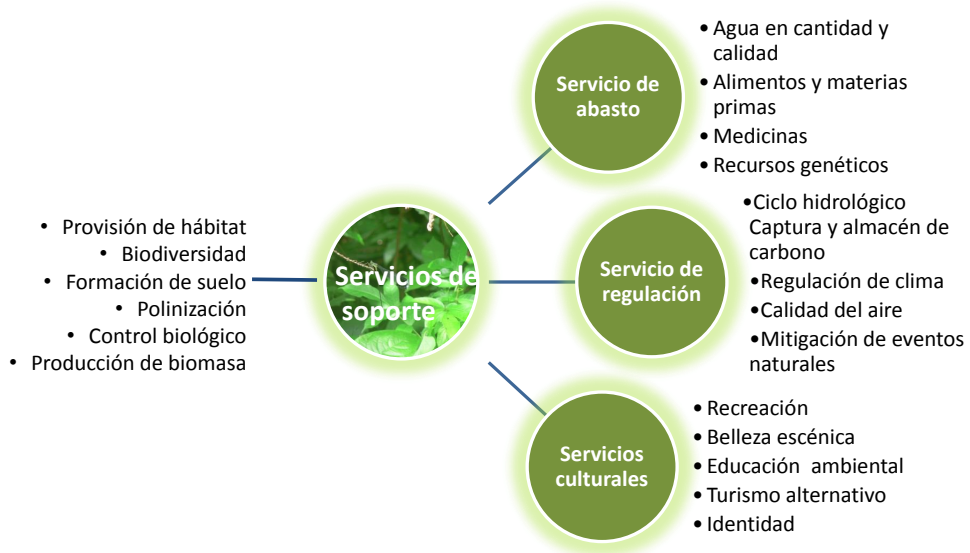
Queda claro que el verdadero núcleo de los esfuerzos de la gestión ambiental debe dirigirse a la protección y mejoramiento de dichos ecosistemas.

A continuación, se presenta una rápida reseña del Diseño del SAVDF, que incluye enfoque ecosistémico, objetivos y alcances, definición del SAVDF, cuáles son sus componentes básicos, incluyendo una propuesta de modificaciones en las relaciones interinstitucionales e iniciativas de reforma a la ley.

1. Enfoque ecosistémico

- Estrategia que busca lograr un equilibrio entre la conservación, el uso sostenible y la distribución justa de los beneficios (Conabio)
- “Una estrategia para la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos, que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa”
- El hombre no es visto como usuario, vecino, inquilino o depredador de los ecosistemas, sino como actor inseparable de unos escenarios ecológicos con rasgos y fenómenos definitivamente humanos.
- Entiende que el potencial de resiliencia se relaciona con la diversidad sistémica, la complejidad y la interconexión. Los ecosistemas se pueden usar e, incluso, explotar; siempre y cuando se respete su umbral de resiliencia.
- Reconoce que los ecosistemas que se localizan en todo el DF conforman un sistema: la estructura ecológica más importante de la ciudad (PN, por SE)
- Las dinámicas de los ecosistemas no se pueden entender desvinculadas de las dinámicas sociales, ya que el ser humano forma parte interactiva del ecosistema y es el elemento determinante del mismo.

Servicios que se obtienen del SAVDF



Adaptación de Millennium Ecosystem Assessment (MA), 2005

2. Objetivos y alcances

- Propiciar que se reconozca que en términos de SE existe un SAVDF
- Buscar la correspondencia entre la estructura y la funcionalidad ecológica y la gestión urbano-ambiental
- Mejorar el cumplimiento y aplicación de la ley, a partir de incidir en una mayor visibilidad y valoración del Sistema y sus componentes
- Instaurar un enfoque preventivo, más allá del reactivo
- Considerar al Distrito Federal como un territorio sin divisiones artificiales entre lo “urbano” y lo “rural” y reposicionar así al Suelo de Conservación
- **Consolidar al SAVDF como un instrumento que sea la base para un solo OT**

“La necesidad de contar con un ordenamiento territorial único para el Distrito Federal que integre los ámbitos urbano y ecológico”
(Conduce)

El SAVDF se integra por tres perfiles de componentes

1. Componentes básicos : todas las piezas que conforman el SAVDF

2. Componentes con mayor jerarquía ambiental:
 - a. Reconocimiento jurídico

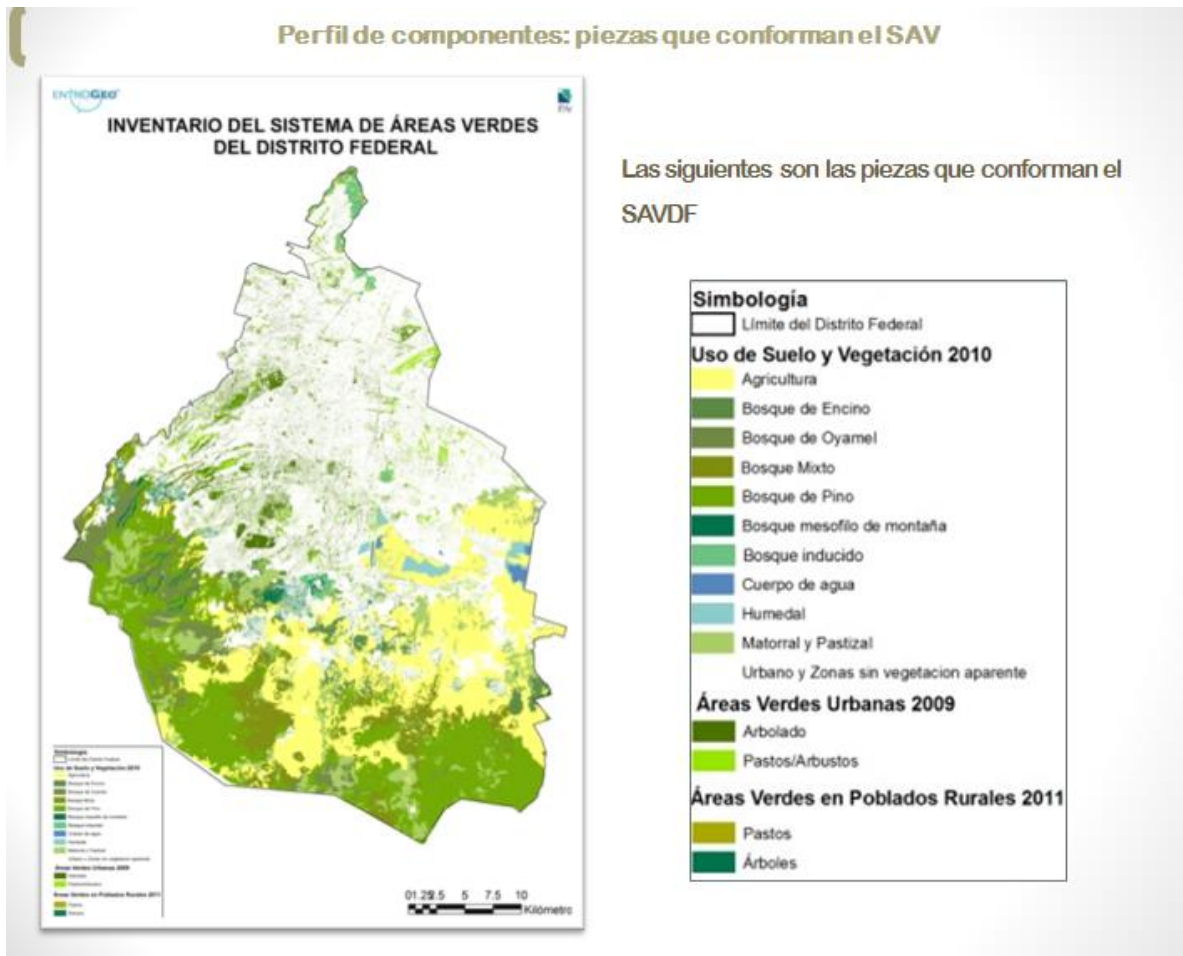
 - b. Reconocimiento institucional:
 - i. Conectividad
 - ii. ZAVE

3. Componentes de soporte (institucional): promueve la cooperación inter gubernamental y social, apuntala la gobernanza

A continuación se abunda sobre cada uno de los componentes.

1. Componentes básicos

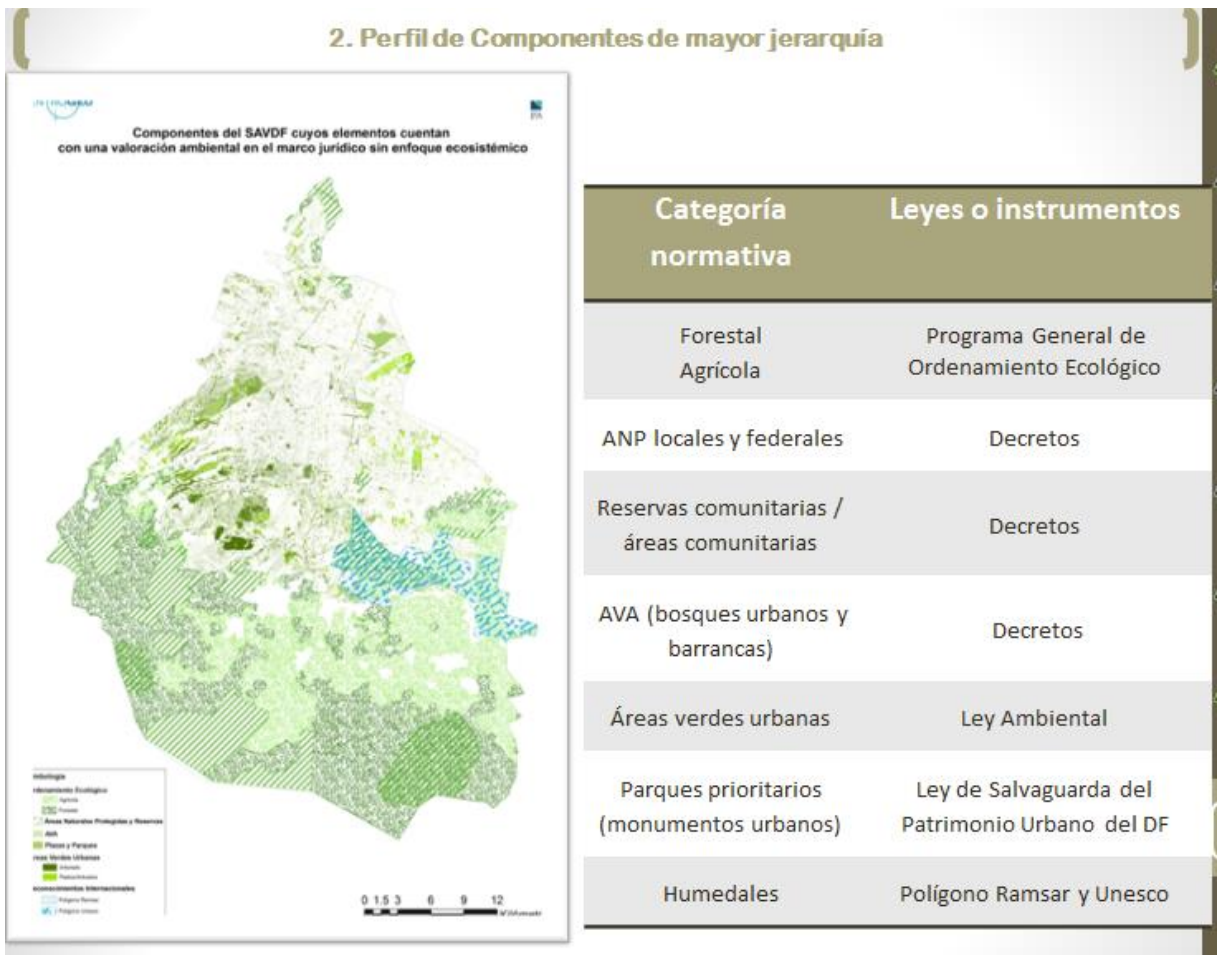
Las piezas básicas del SAVDF se integran en el inventario que a continuación se presenta:



2. Componentes con mayor jerarquía ambiental

a. Por su reconocimiento jurídico

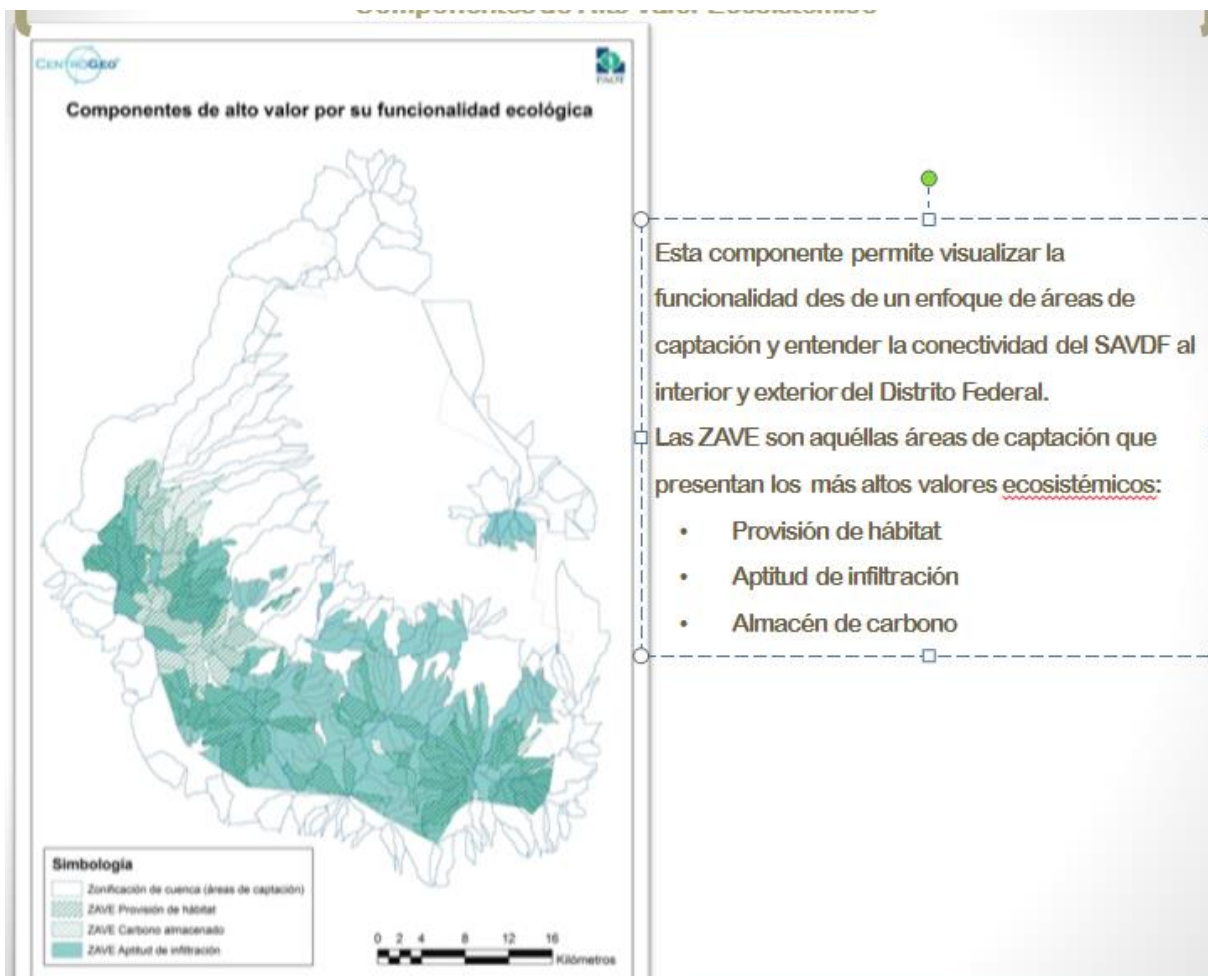
Si bien todas las piezas del SAVDF son imprescindibles y están protegidas por la ley, las que a continuación se presentan tienen una especial protección jurídica:



b. Por su reconocimiento institucional

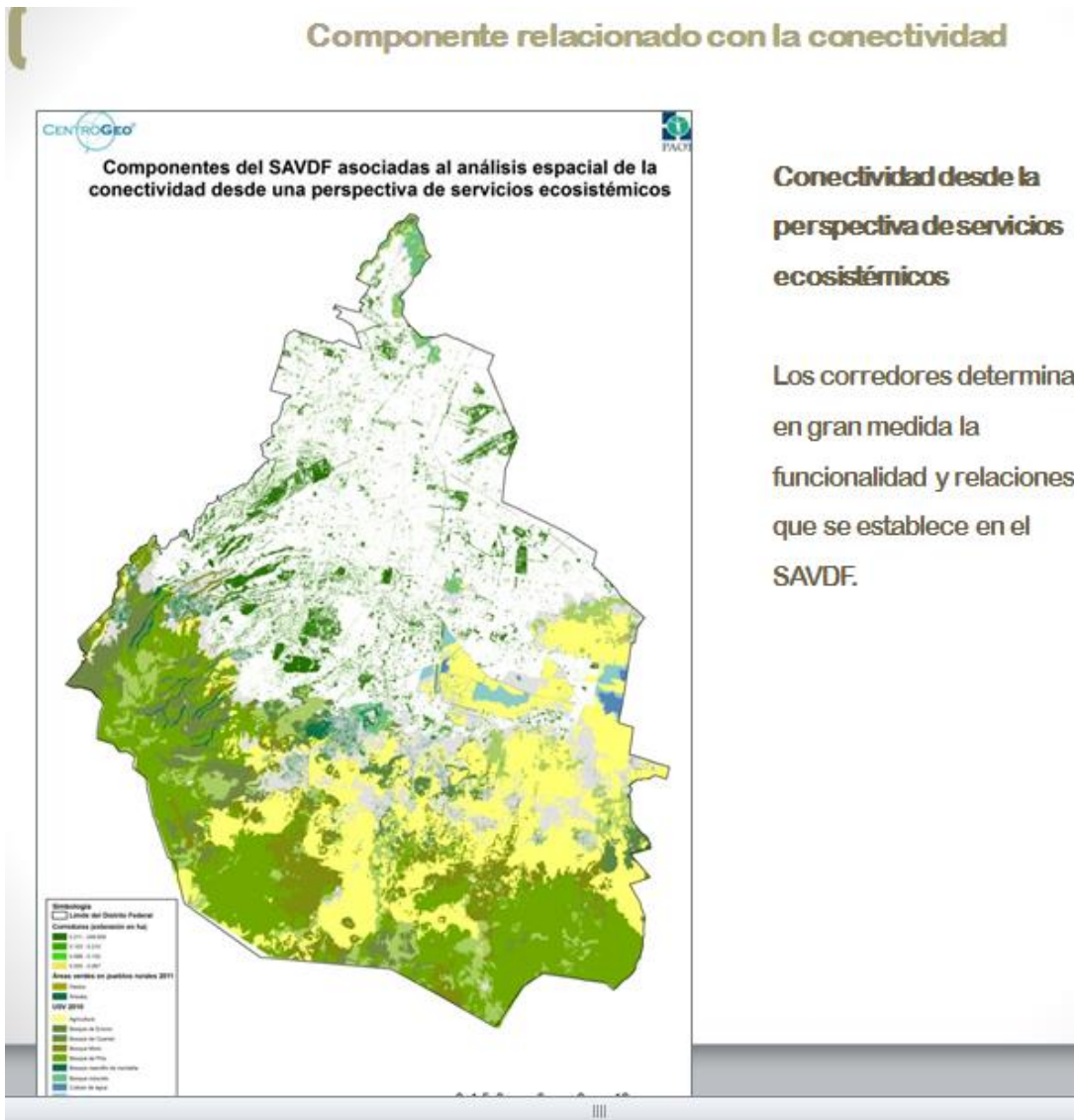
En este rubro se consideran las Zonas de Alto Valor Ecosistémico identificadas por el CentroGeo y PAOT en 2010, y los corredores resultados de este trabajo y que PAOT considera como válidos

- Zonas de Alto Valor Ecosistémico (ZAVE)



- Corredores

Componente relacionado con la conectividad



3. Componente institucional



Definición jurídica del SAVDF

«Definir, planear, regular, proteger, restaurar y ampliar el conjunto de superficies cubiertas de vegetación natural o inducida que se localicen en predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, ubicados en todo el Distrito Federal (...) este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como

obras y actividades que se pretendan ejecutar y que afecten a las áreas verdes»

El Plan Interinstitucional

- Su objetivo es la gestión del SAVDF, a fin de mejorar la aplicación y el cumplimiento de la ley y proteger los servicios ambientales que prestan
- Constituye el instrumento de gestión del sistema, toda vez que permite definir, planear, coordinar, administrar, regular, monitorear y vigilar el SAVDF.
- La SMA es la responsable de la elaboración de un primer proyecto

La Comisión Interinstitucional

- Órgano colegiado que garantice la comunicación y coordinación permanente entre las diferentes dependencias y entidades del GDF que cuenten con atribuciones que incidan en dicho sistema.
- La preside la Secretaría de Medio Ambiente
- PAOT tendrá una plataforma más para salvaguardar los derechos de los habitantes

Consejo del SAVDF

Un órgano colegiado, de naturaleza plural y participativa, integrado por reconocidas instituciones y expertos, que fungirá como asesor de la SMA en materia de AV.

Se trata de contar con un mecanismo institucional complementario a la Comisión Interinstitucional

La Secretaría constituirá el Consejo Consultivo, como órgano de

consulta y apoyo en la materia.

4. Iniciativa de reformas a la legislación

La propuesta del SAVDF requiere de una serie de reformas a diferentes ordenamientos jurídicos, tal como se precisa en la siguiente gráfica. Las iniciativas de reforma se presentan al finalizar este capítulo. Asimismo, es necesario modificar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de establecer que las actividades agropecuarias deben convertirse en zonas de amortiguamiento de la mancha urbana y no extenderse hacia las áreas forestales.




Estas reformas consideran la incorporación del SAVDF a la legislación, así como una serie de modificaciones con diferentes atribuciones para un nuevo modelo interinstitucional.

Iniciativas de reformas

SAVDF

Atribuciones para su gestión

- 
- Pre Comisión Interinstitucional
 - Construir el Consejo Consultivo
 - Administrar y vigilar las AV y transferir dichas atribuciones
 - Elaborar y publicar el Plan Interinstitucional

Congruencia con otros instrumentos

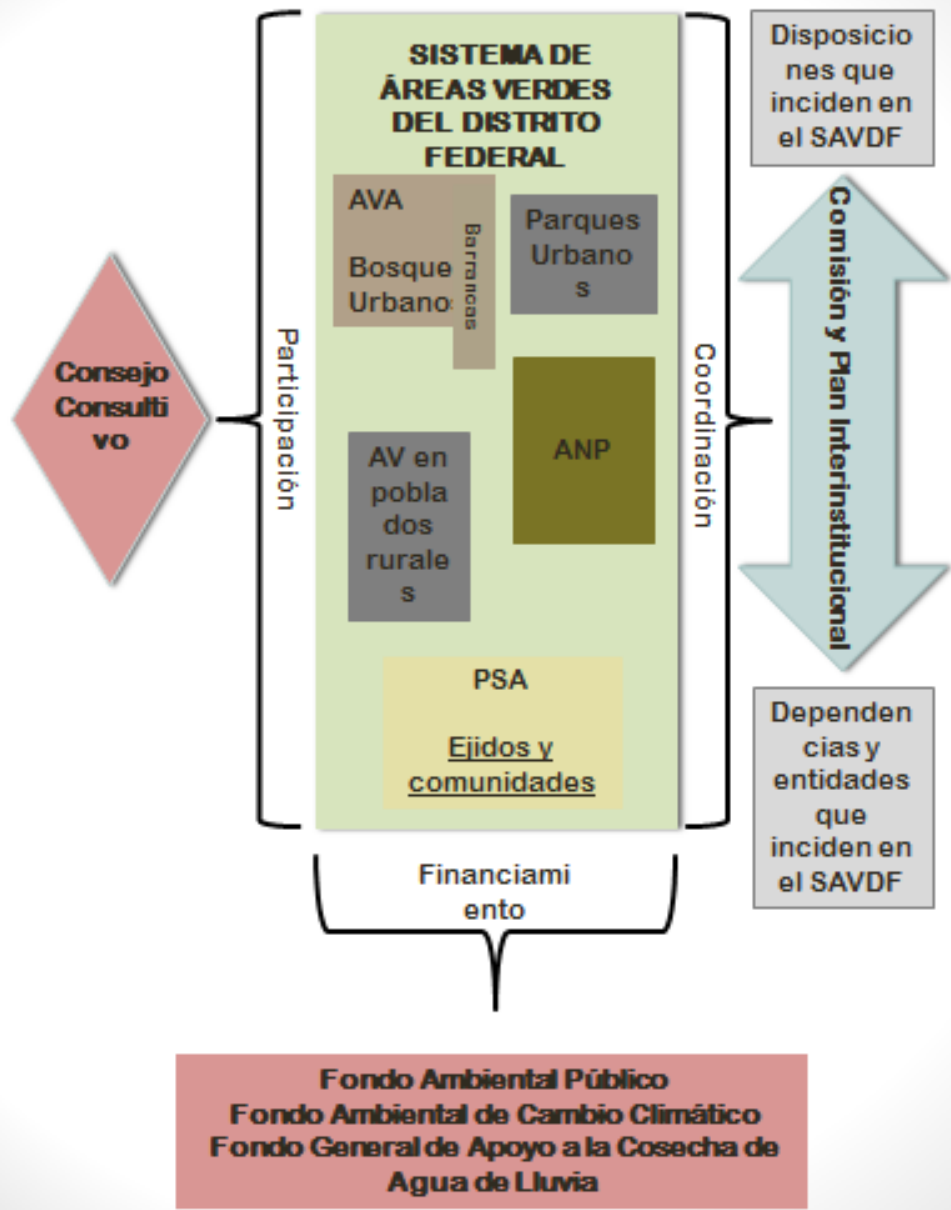
- Programas de desarrollo urbano
- Programa de ordenamiento ecológico
- Autorizaciones de impacto ecológico
- Sistema de Información Ambiental

Mecanismos institucionales y de gestión

- Inventario
- Plan Interinstitucional
- Monitoreo
- Comisión Interinstitucional
- Consejo Consultivo



Reformas jurídico - institucionales



Ver Anexo A de este capítulo.

ANEXO A

SUSTENTO JURÍDICO AL SAVDF: RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE REFORMAS Y ADICIONES A LA NORMATIVIDAD

Para crear el SAVDF será necesario reformar y adicionar la LADF, a efecto de: (i) estipular que el establecimiento y regulación de todos los tipos de AV se realizará mediante el SAVDF; (ii) incorporar las definiciones relativas a los nuevos instrumentos de gestión e institucionales del “Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal”, los cuales comprenden: a) la Comisión Interinstitucional; b) el Consejo Consultivo y c) el Plan Interinstitucional; (iii) derogar las definiciones de suelo urbano y de conservación; (iv) dotar a la SMA de las atribuciones necesarias para su gestión, a saber a) presidir la Comisión Interinstitucional; b) constituir el Consejo Consultivo; c) administrar y vigilar las AV que integran el Sistema, y d) elaborar y publicar el Plan Interinstitucional; (v) establecer la necesaria congruencia entre el SAVDF y otros instrumentos de política ambiental y del ordenamiento territorial del DF, y (vi) determinar los mecanismos de gestión del SAVDF, los que permitan la coordinación entre las dependencias y entidades de la APDF, y a través de los cuales la SMA transfiera la administración y vigilancia de las AV que integran dicho Sistema.

Con ello se establecerá un vínculo lógico entre las AV que se ubican en el suelo de conservación, y que son previstas por los Programas de Desarrollo Urbano, y las del suelo de conservación, consideradas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico correspondiente.

Asimismo se propondrán reformas y adiciones a la LDUDF, a efecto de (i) hacer énfasis en la necesaria coordinación que debe existir ente la SEDUVI, la SMA y las delegaciones, en la protección y cuidado de las AV ubicadas en suelo urbano, mediante el ordenamiento del territorio previsto en los programas de desarrollo urbano, y (ii) prever la existencia de AV dentro de los poblados rurales ubicados en el suelo de conservación del DF.

Por otro lado, se presentarán reformas a la Ley de Aguas que hagan énfasis en la relación entre las AV y la recarga de los acuíferos.

Finalmente, se propondrán reformas y adiciones a la LMACCDSDF con el objeto de (i) facultar a las autoridades competentes para que en la formulación de instrumentos de política, como es el caso del SAVDF, consideren las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; (ii) reconocer la importancia del SAVDF como sitios de absorción de bióxido de carbono, y (iii) que las acciones encaminadas a la conservación de dicho Sistema sean susceptibles de recibir recursos del Fondo Ambiental de Cambio Climático.

En el “Estudio sobre el régimen jurídico e institucional de las áreas verdes del Distrito Federal y propuesta para la creación del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal” se analizaron las principales disposiciones, así como las dependencias y entidades, que inciden en dichas áreas. Ello permitió a su vez identificar las necesidades de reformas y adecuaciones a dicho régimen jurídico, a efecto de mejorar la gestión de las áreas verdes (AV) en dicha entidad federativa y, en todo caso, las que se requieren para crear el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal (SAVDF), como un instrumento de política ambiental que permita contar con una visión integral de dichos espacios.

A continuación se presentan las propuestas de reformas y adiciones concretas a diversos ordenamientos jurídicos del DF, encaminadas a mejorar dicha gestión y a crear y fortalecer el Sistema en comento:

LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL (LADF)		
Redacción vigente	Propuesta de reforma o adición	Motivaciones y comentarios
<p>ARTÍCULO 1º La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:</p> <p>IV. Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se suma por convenio con la Federación, estados o municipios;</p>	<p>ARTÍCULO 1º La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:</p> <p>IV. Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, mediante el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se suma por convenio con la Federación, estados o</p>	<p>Se propone que el Plan Interinstitucional del SAVDF quede integrado expresamente en la fracción IV del artículo 1º de la LADF que aborda a las AV como objeto de dicha Ley, a fin de destacar su relevancia, tanto como parte de las finalidades de dicha ley, como en su calidad de instrumento para el establecimiento y regulación de estas porciones del territorio del DF. Asimismo, se estima que esta adición complementa la fracción y la hace congruente con el resto de reformas que se proponen.</p>

	municipios;	
<p>ARTÍCULO 5° Para los efectos de esta Ley, ...:</p> <p>ÁREA VERDE: Toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal;</p> <p>SUELO URBANO: La clasificación establecida en la fracción I del artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, incluidas las áreas verdes dentro de los límites administrativos de la zona urbana de los centro de población y poblados rurales localizados en suelo de conservación que establece el programa general de ordenamiento ecológico;</p> <p>SUELO DE CONSERVACIÓN: La</p>	<p>ARTÍCULO 5° Para los efectos de esta Ley, ...:</p> <p>ÁREA VERDE: Toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal, y que forma parte del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal;</p> <p>COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL: La Comisión Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal;</p> <p>CONSEJO CONSULTIVO: El Consejo Consultivo del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal;</p> <p>PLAN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE ÁREAS VERDES DEL DISTRITO FEDERAL: Instrumento de definición, planeación, coordinación, administración, regulación, protección, restauración, monitoreo y vigilancia del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal;</p> <p>SUELO URBANO: Se deroga;</p>	<p>- La incorporación del SAVDF a la definición de AV otorgada por el artículo 5° de la LADF tiene como finalidad establecer la vinculación entre ambos conceptos: una AV es una porción del territorio y el SAVDF es el conjunto de dichas porciones del territorio, evitando así definir al SAVD de manera aislada y tener que adicionar un concepto más al amplio catálogo de definiciones de la LADF.</p> <p>- Se incorporan al catálogo de definiciones de la LADF las figuras inherentes a la creación del SAVD (Comisión Interinstitucional, Consejo Consultivo y Plan Interinstitucional), mismas que serán utilizadas de manera recurrente en las propuestas de reformas a esta ley.</p> <p>- Actualmente, tanto la LDUDF como la LADF contienen conceptos distintos de "suelo urbano" y "suelo de conservación". Sin embargo, prevalecen las definiciones previstas en la LDUDF, ya que ésta entró en vigor el 15 de julio de 2010. En consecuencia, para evitar confusiones y armonizar los ordenamientos vigentes se propone derogar los conceptos previstos en la LADF.</p> <p>No obstante lo anterior, su definición en la LDUDF, además de no ser materia del presente estudio, debe permanecer en dicha Ley toda vez que la clasificación del suelo del DF en urbano y de</p>

<p>clasificación establecida en la fracción II del artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;</p>	<p>SUELO DE CONSERVACIÓN: Se deroga;</p>	<p>conservación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atiende el mandato contenido en el artículo 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso j) de la CPEUM, adoptado también por la fracción XIV del artículo 42 del EGDF, el cual faculta a la ALDF para legislar, entre otras, en materia de desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo. De esta forma, gracias a esta clasificación la LDUDF establece distintos usos de suelo, definiendo igualmente áreas de actuación diferenciadas para cada uno de ellos; 2. Constituye la base para la ordenación del territorio del DF, pues gracias a ella se hace posible la operatividad de los principales instrumentos en esta materia: los programas de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio, y 3. Incide en ordenamientos legales distintos de la LDUDF, no sólo del ámbito del DF, como la propia LADF, la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del DF, la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el DF, los Códigos Penal y Fiscal para el DF, o el Reglamento Interior de la Administración Pública del DF, sino también del ámbito federal con vigencia en toda la República mexicana, como la LGAH y la LGEEPA.
<p>ARTÍCULO 9o.- Corresponde</p>	<p>ARTÍCULO 9o.- Corresponde</p>	<p>Se adicionan como</p>

<p>a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>LI. Formular y conducir la política del Distrito Federal en materia de uso y aprovechamiento sustentable del agua; y</p> <p>LII. Las demás que le confieren esta y otras Leyes, así como las que se deriven de los instrumentos de coordinación celebrados y que se celebren.</p>	<p>a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p> <p>LI. Formular y conducir la política del Distrito Federal en materia de uso y aprovechamiento sustentable del agua;</p> <p>LII. Las demás que le confieren esta y otras Leyes, así como las que se deriven de los instrumentos de coordinación celebrados y que se celebren;</p> <p>LIII. Presidir la Comisión Interinstitucional;</p> <p>LIV. Constituir el Consejo Consultivo;</p> <p>LV. Administrar y vigilar las áreas verdes del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal y, en su caso, transferir dichas atribuciones en los términos de lo dispuesto en el Plan Interinstitucional de dicho Sistema;</p> <p>LVI. Integrar y mantener actualizado el inventario del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, y, a partir de éste, realizar el monitoreo periódico del Sistema;</p> <p>LVII. Elaborar y publicar el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal.</p>	<p>atribuciones de la SMA las relativas a las figuras inherentes a la creación del SAVD (presidir la Comisión Interinstitucional, crear el Consejo Consultivo, administrar y vigilar las AV del SAVDF, así como delegar dichas funciones, integrar y mantener actualizado el inventario, y elaborar y publicar el Plan Interinstitucional).</p> <p>Se estima adecuado que la SMA ejerza estas atribuciones por ser la dependencia del GDF especializada en materia ambiental, en congruencia con la naturaleza de las AV. En todo caso, la PAOT participa en la Comisión Interinstitucional como integrante, por lo cual está habilitada para emitir observaciones al anteproyecto de Plan Interinstitucional elaborado por la SMA, en los términos del artículo correspondiente del nuevo capítulo del SAVD que se propone.</p>
<p>ARTÍCULO 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:</p>	<p>ARTÍCULO 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:</p>	<p>Se propone integrar el Plan Interinstitucional al catálogo de este artículo, por tratarse de un instrumento que, al igual que los ya previstos en el texto vigente, informará la política de desarrollo sustentable del DF.</p>

<p>XIII. La información sobre medio ambiente; XIV. El fondo ambiental publico.</p>	<p>XIII. La información sobre medio ambiente; XIV. El fondo ambiental publico, y XV. El Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal.</p>	
<p>ARTÍCULO 27 Bis.-En el Distrito Federal, los programas de desarrollo urbano se elaborarán atendiendo, además de las disposiciones jurídicas aplicables, los siguientes criterios:</p> <p>II. El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a habitación, los servicios y en general otras actividades, siendo responsabilidad de las autoridades y de los habitantes del Distrito Federal la forestación y reforestación;</p>	<p>ARTÍCULO 27 Bis.-En el Distrito Federal, los programas de desarrollo urbano se elaborarán atendiendo, además de las disposiciones jurídicas aplicables, los siguientes criterios:</p> <p>II. El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a habitación, los servicios y en general otras actividades, de conformidad con el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, siendo responsabilidad de las autoridades y de los habitantes del Distrito Federal la forestación y reforestación;</p>	<p>El espíritu de esta adición consiste en precisar con base en qué instrumento los programas de desarrollo urbano observarán la proporción entre AV y desarrollo urbano. Esta expresión no es contraria a la nueva visión integral de las AV que se propone pues, en todo caso, dichos programas pueden incidir sobre las AV en suelo urbano, por lo cual el Plan Interinstitucional debe ser observado.</p>
<p>ARTÍCULO 35.- Los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en:</p> <p>IV. Los programas de desarrollo urbano; y V. La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.</p>	<p>ARTÍCULO 35.- Los Programas de ordenamiento ecológico del territorio serán de observancia obligatoria en:</p> <p>IV. Los programas de desarrollo urbano; V. La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural, y VI. La elaboración o modificación del Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes</p>	<p>Considerando que el ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de ordenación territorial más amplio y con mayor jerarquía que el Plan Interinstitucional, se estima adecuado que éste observe obligatoriamente a aquél.</p>

	del Distrito Federal.	
<p>ARTÍCULO 53.- Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la autoridad competente emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente, en la que podrá:</p> <p>III. Negar la autorización solicitada, cuando:</p> <p>a) Se contraponga con lo establecido en esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas, las normas ambientales del Distrito Federal, los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano y demás disposiciones legales aplicables;</p>	<p>ARTÍCULO 53.- Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la autoridad competente emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente, en la que podrá:</p> <p>III. Negar la autorización solicitada, cuando:</p> <p>a) Se contraponga con lo establecido en esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas, las normas ambientales del Distrito Federal, los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables;</p>	<p>Se considera necesario establecer expresamente que las autorizaciones en materia de impacto ambiental serán negadas cuando se contrapongan a lo establecido en el Plan Interinstitucional, a fin de que la realización de actividades sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental no incidan sobre las AV.</p>
<p>ARTÍCULO 69.- Se crea el fondo ambiental público cuyos recursos se destinarán a:</p> <p>X. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico;</p> <p>XI. La reparación de daños ambientales.</p>	<p>ARTÍCULO 69.- Se crea el fondo ambiental público cuyos recursos se destinarán a:</p> <p>X. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico;</p> <p>XI. La reparación de daños ambientales, y</p> <p>XII. La protección, restauración, ampliación y monitoreo del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, así como la elaboración del inventario correspondiente.</p>	<p>Se integran al catálogo de destinos de los recursos del Fondo Ambiental Público las principales actividades relacionadas con el SAVD, tales como su protección, restauración, ampliación y monitoreo, así como la elaboración del inventario. De esta forma se contará con medios financieros para la realización de las mismas.</p>
<p>ARTÍCULO 71 Bis.- La Secretaría diseñará, desarrollará y aplicará instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de</p>	<p>ARTÍCULO 71 Bis.- La Secretaría diseñará, desarrollará y aplicará instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de</p>	<p>Se estima adecuado integrar al catálogo de objetivos de los instrumentos económicos previstos en la LADF, el otorgamiento de incentivos a</p>

<p>los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:</p> <p>III. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;</p>	<p>los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:</p> <p>III. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico y a quien proteja, restaure o amplíe el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales, alteren los ecosistemas o afecten la integridad y funcionalidad ecológica del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, asuman los costos respectivos;</p>	<p>quien proteja, restaure o amplíe el SAVD y, en congruencia con el contenido de la misma fracción III de este artículo, se integra la finalidad de procurar que quienes afecten la integridad y funcionalidad ecológica del SAVD, asuman los costos respectivos.</p>
<p>ARTÍCULO 72 Bis.- Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme al Código Financiero del Distrito Federal, las actividades relacionadas con:</p> <p>V. El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas;</p> <p>VI. En general, aquellas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>	<p>ARTÍCULO 72 Bis.- Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme al Código Financiero del Distrito Federal, las actividades relacionadas con:</p> <p>V. El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas;</p> <p>VI. La protección, restauración y ampliación del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, y</p> <p>VII. En general, aquellas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>	<p>- Se integra al catálogo de actividades susceptibles de recibir estímulos fiscales, la protección, restauración, ampliación y monitoreo del SAVD, lo cual resulta congruente con lo previsto en la fracción III del artículo 71 Bis de esta misma Ley, que ordena a incentivar a quien realice actividades a favor del ambiente.</p>
<p>ARTÍCULO 76.- La Secretaría desarrollará un Sistema de Información Ambiental del Distrito Federal, en</p>	<p>ARTÍCULO 76.- La Secretaría desarrollará un Sistema de Información Ambiental del Distrito Federal, en</p>	<p>De prosperar las presentes propuestas de reformas, el SAVDF, a través del Plan Interinstitucional y su</p>

<p>coordinación con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental del Distrito Federal.</p> <p>En dicho Sistema se integrarán, entre otros aspectos, información de los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo; de las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas; del ordenamiento ecológico del territorio, así como la información relativa a emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales y residuos no peligrosos, y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>La Secretaría y las Delegaciones, emitirán un informe público anual sobre el estado que guardan el ambiente y los recursos naturales de su jurisdicción.</p>	<p>coordinación con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental del Distrito Federal.</p> <p>En dicho Sistema se integrarán, entre otros aspectos, información de los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo; del Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal y su monitoreo, así como de la actualización periódica del inventario de dicho Sistema; del ordenamiento ecológico del territorio, así como la información relativa a emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales y residuos no peligrosos, y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>La Secretaría y las Delegaciones, emitirán un informe público anual sobre el estado que guardan el ambiente y los recursos naturales de su jurisdicción.</p>	<p>inventario, se constituirá en una importante base de información de las AV del DF. En este sentido, se integra a este artículo el Plan Interinstitucional y su monitoreo, así como su actualización periódica del inventario del SAVD, a fin de que dicha información forme parte del SIADF.</p>
<p>ARTÍCULO 87.- Para los efectos de esta Ley se consideran áreas verdes:</p> <p>I. Parques y jardines;</p> <p>II. Plazas jardinadas o arboladas;</p>	<p>ARTÍCULO 87. Se deroga</p>	<p>Se propone derogar el presente numeral, a efecto de eliminar el catálogo expreso de superficies del territorio del DF consideradas como AV, en congruencia con la definición</p>

<p>III. Jardineras; IV. Zonas con cualquier cubierta vegetal en la vía pública; así como área o estructura con cualquier cubierta vegetal o tecnología ecológica instalada en azoteas de edificaciones; V. Alamedas y arboledas; VI. Promotorios, cerros, colinas, elevaciones y depresiones orográficas, pastizales naturales y áreas rurales de producción forestal, agroindustrial o que presten servicios ecoturísticos; VII. Se deroga; VIII. Zonas de recarga de mantos acuíferos; y IX. Las demás áreas análogas.</p> <p>Corresponde a las Delegaciones la construcción, rehabilitación, administración, preservación, protección, restauración, forestación, reforestación, fomento y vigilancia de las áreas verdes establecidas en las fracciones I a la V del párrafo anterior, y a la Secretaría el ejercicio de las acciones antes mencionadas cuando se trate de las áreas previstas en las fracciones VI a la IX siempre y cuando no estén ubicadas dentro de los límites administrativos de la zona urbana de los centros de población y poblados rurales de las delegaciones localizados en suelo de conservación, mismas que se consideren competencia de las delegaciones, así como cuando se trate de los recursos forestales, evitando su erosión y deterioro</p>		<p>de éstas prevista en el artículo 5° de la LADF.</p>
--	--	--

<p>ecológico con el fin de mejorar el ambiente y la calidad de vida de toda persona en el Distrito Federal, de conformidad con los criterios, lineamientos y normatividad que para tal efecto expida la propia Secretaría.</p> <p>La Secretaría solicitará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el establecimiento de áreas verdes de su competencia en los programas de desarrollo urbano.</p> <p>Las delegaciones procurarán el incremento de áreas verdes de su competencia, en proporción equilibrada con los usos de suelo distintos a áreas verdes, espacios abiertos y jardinados o en suelo de conservación existentes en su demarcación territorial, e incorporarlos a los programas delegacionales de desarrollo urbano.</p>		
<p>ARTÍCULO 88 BIS 4. La Secretaría establecerá el Inventario General de las Áreas Verdes del Distrito Federal, con la finalidad de conocer, proteger y preservar dichas áreas, así como para proponer a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a las delegaciones, según su competencia, el incremento de dichas áreas en zonas donde se requiera, el cual deberá contener, por lo menos:</p> <p>I. La ubicación y superficie; II. Los tipos de área verde; III. Las especies de flora y fauna que la conforman;</p>	<p>ARTÍCULO 88 BIS 4. Se deroga</p>	<p>- Se deroga el presente artículo, a efecto de trasladar su contenido al nuevo capítulo que se propone, correspondiente al "Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal". De esta forma, el inventario se integrará al Plan Interinstitucional del SAVDF, como un componente fundamental de este último.</p> <p>- Asimismo, con el objeto de garantizar la uniformidad de la información, se propone la eliminación de los inventarios que se encontraban a cargo de las delegaciones, sin que por ello se excluya a dichas demarcaciones del tema, pues</p>

<p>IV. Las zonas en las cuales se considera establecer nuevas áreas verdes;</p> <p>V. Las demás que establezca el Reglamento.</p> <p>Las delegaciones llevarán el inventario de áreas verdes de su competencia en su demarcación territorial, en los términos establecidos en el párrafo anterior y lo harán del conocimiento de la Secretaría para su integración en el inventario general al que se refiere el presente artículo, proporcionando anualmente las actualizaciones correspondientes, en los términos del Reglamento. Dicho inventario formará parte del Sistema de Información Ambiental del Distrito Federal.</p>		<p>forman parte de la Comisión Interinstitucional que participa en la elaboración del Plan.</p>
	<p>CAPÍTULO __ SISTEMA DE ÁREAS VERDES DEL DISTRITO FEDERAL</p>	
	<p>ARTÍCULO __. El Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal constituye la integración territorial y funcional de las superficies cubiertas de vegetación natural o inducida que se localicen en predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, en toda la superficie del Distrito Federal.</p> <p>Tiene por objeto el manejo sistémico de dichas superficies, mediante el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, a efecto de proteger los servicios ambientales que prestan y, así, garantizar el derecho de</p>	<p>Por tratarse del primer artículo del nuevo capítulo propuesto, se establece el marco de referencia del SAVDF, señalando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constituye el conjunto de espacios cubiertos de vegetación natural o inducida, permitiendo su integración territorial y funcional; - Que dichos espacios se localizan en predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, y - Que se encuentran ubicados tanto en el suelo urbano como en el de conservación del DF. <p>Asimismo, se establece que</p>

	<p>los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano.</p>	<p>dicho conjunto será gestionado mediante el Plan Interinstitucional, con el objeto de proteger los servicios ambientales que prestan y, así, garantizar el derecho de sus habitantes a disfrutar de un ambiente sano, de conformidad con el artículo 20 de la propia LADF.</p>
	<p>ARTÍCULO __. La Secretaría establecerá el inventario del Sistema de Área Verdes del Distrito Federal, el cual deberá contener, cuando menos, la siguiente información:</p> <p>a) La ubicación, superficie y tipos de las áreas verdes; b) Las especies de flora y fauna que las conforman; c) Los servicios ambientales derivados de los ecosistemas o elementos que contienen; d) Los usos del suelo y la vegetación imperante; e) El régimen de propiedad de cada área verde y, en su caso, si cuenta con algún decreto y el programa de manejo correspondiente; f) La información cartográfica disponible, y g) El responsable de su administración.</p>	<p>- Como ya se mencionó, el inventario de las AV del DF se integra a este instrumento de gestión, como la base de información de las superficies que conforman el Sistema. Sin embargo, se amplían los requisitos de información del inventario, con el fin de que no sólo atienda a las AV que se ubican en el suelo urbano, sino también a las del suelo de conservación, con lo cual se integran en un solo instrumento de gestión.</p> <p>- Derivado de la propia amplitud del concepto de “Área Verde”, se propone que el inventario incluya el régimen de propiedad de cada una de ellas, ya que habrá áreas verdes de propiedad de los ejidos y las comunidades, como es el caso de las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica, por señalar un ejemplo.</p>
	<p>ARTÍCULO __. Para la verificación periódica de las condiciones que guarda el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, cada tres meses la Secretaría, con base en la información del inventario, llevará a cabo un monitoreo en el que se identifiquen oportunamente afectaciones</p>	<p>El monitoreo se erige como el instrumento de verificación periódica del estado de las AV que integran el SAVDF, y que utilizará como línea de base la información prevista en el inventario de dicho Sistema.</p>

	<p>o áreas de mejora en la gestión de dicho Sistema. Los resultados del monitoreo serán utilizados para la revisión y actualización del Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal.</p>	
	<p>ARTÍCULO __. El Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal deberá contener, por lo menos lo siguiente:</p> <p>I. Los lineamientos generales para la planeación, coordinación, regulación, protección y restauración de las áreas verdes;</p> <p>II. Los lineamientos para la administración y vigilancia de las áreas verdes que integran el Sistema, así como los criterios y mecanismos para la transferencia de dichas atribuciones;</p> <p>III. La metodología o mecanismo para el monitoreo que permita identificar las mejoras o afectaciones a las áreas verdes;</p> <p>IV. Los corredores que conecten las diferentes áreas verdes del Sistema, y</p> <p>IV. Las zonas en las cuales se considera establecer nuevas áreas verdes.</p>	<p>El presente numeral establece el contenido mínimo del Plan Interinstitucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con el fin de lograr la ampliación del Sistema se integra la prospección de las zonas donde se pretenda establecer nuevas AV. - Se incorpora un componente relativo a los lineamientos generales para la planeación, coordinación, regulación, protección y restauración de las AV, el cual constituye el mecanismo para la gestión integral del SAVDF. - Asimismo, se ordena la elaboración de los lineamientos que permitan a la SMA la administración y vigilancia de las AV del SAVDF, lo que permitirá homogenizar el manejo y cuidado de las mismas. Sin embargo, en el marco de la coordinación y gestión cooperativa, el propio Plan establecerá los criterios y mecanismos que permitan la transferencia de dichas funciones. - Por otro lado, el plan deberá incluir la metodología o el mecanismo que permitirá el monitoreo de las AV que integran el SAVDF. En este

		<p>sentido, es oportuno destacar que la PAOT, en su calidad de miembro pleno del Consejo Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, participará en la elaboración del Plan que nos ocupa y, por ende, en la definición del método o los mecanismos para el monitoreo de las AV que integran el Sistema.</p>
	<p>ARTÍCULO ____. La elaboración y publicación del Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, así como sus modificaciones, se sujetarán al siguiente procedimiento:</p> <p>I. La Secretaría elaborará el anteproyecto de Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal o, en su caso, la propuesta de modificaciones correspondiente, y la someterá a la consideración de los integrantes de la Comisión Interinstitucional;</p> <p>II. Los integrantes de la Comisión Interinstitucional contarán con un plazo de 10 días hábiles para enviar a la Secretaría sus observaciones. Transcurrido dicho plazo sin que se reciban observaciones, se entenderá su conformidad con el anteproyecto;</p> <p>III. La Secretaría contará con un plazo de 10 días hábiles para remitir a los</p>	<p>El presente numeral incorpora el procedimiento para la elaboración del Plan Interinstitucional del SAVDF.</p> <p>- Para ello se ordena a la SMA que elabore el anteproyecto de Plan Interinstitucional o la propuesta de modificaciones, a efecto de que sean sometidos a la consideración de los integrantes de la Comisión Interinstitucional, los cuales contarán con un plazo de 10 días hábiles para emitir las observaciones que estimen oportunas. En este sentido, la SMA también contará con un plazo de 10 días hábiles para informar a los integrantes de la Comisión la relación de observaciones recibidas, la respuesta fundada y motivada sobre la procedencia o desestimación de cada una de ellas y el proyecto de Plan Interinstitucional que derive de dicha consulta. Cabe destacar que, si bien es cierto que la SMA mantiene un papel fundamental en la elaboración del anteproyecto y la integración de las observaciones, el papel revisor de la Comisión es lo que le otorga el carácter interinstitucional al Plan.</p>

	<p>integrantes de la Comisión Interinstitucional un informe que contenga:</p> <p>a) Relación de las observaciones recibidas por parte de cada integrante;</p> <p>b) Respuesta fundada y motivada sobre la procedencia o desestimación de cada una de las observaciones recibidas, y</p> <p>c) El proyecto derivado de la incorporación de las observaciones recibidas, mismo que será sometido a consulta pública.</p> <p>IV. La Secretaría publicará durante 30 días naturales en su portal electrónico el proyecto de Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal o de las modificaciones correspondientes, a fin de que pueda ser consultado por cualquier ciudadano interesado y, en su caso, remita por escrito sus observaciones al proyecto. En todo caso, la Secretaría señalará las fechas de inicio y término de la consulta pública, así como las direcciones electrónica y postal en las que recibirá dichas observaciones;</p> <p>V. En el plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente en que termine la consulta pública correspondiente, la Secretaría publicará en su portal electrónico un informe que contendrá:</p>	<p>- Una vez que la SMA cuente con el proyecto de Plan, lo someterá a consulta pública, para lo cual estará disponible durante 30 días naturales en su portal electrónico. La publicitación del proyecto tiene por objeto que cualquier ciudadano interesado presente, por escrito, las observaciones que estime oportunas, para lo cual, la SMA contará con 10 días hábiles, contados a partir de la conclusión del periodo de consulta, para emitir un informe en el que de a conocer las observaciones recibidas, así como la respuesta fundada y motivada a cada una de ellas.</p> <p>- Con ello la elaboración del Plan integra mecanismos ágiles de información, participación y consulta pública, acordes con lo dispuesto en el artículo 21 de la propia LADF, que ordena a la SMA garantizar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.</p> <p>- El procedimiento de elaboración del Plan culmina con su publicación, por parte de la SMA, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p>
--	--	--

	<p>a) Relación de las observaciones recibidas durante la consulta pública, y</p> <p>b) Respuesta fundada y motivada sobre la procedencia o desestimación de cada una de las observaciones recibidas.</p> <p>Una copia de dicho informe también estará a disposición de cualquier ciudadano interesado en las oficinas de la Secretaría.</p> <p>VI. La Secretaría publicará el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal en la Gaceta Oficial.</p>	
	<p>ARTÍCULO __. Lo previsto en el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal deberá ser observado en:</p> <p>I. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental, y en general en los proyectos y ejecución de obras, así como en el establecimiento de actividades productivas;</p> <p>II. El aprovechamiento de los recursos naturales en el Distrito Federal;</p> <p>III. Los programas de desarrollo urbano;</p> <p>IV. El Programa de Ordenamiento Ecológico, y</p> <p>V. La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.</p>	<p>A través del presente artículo se establece la relación que guardará el Plan Interinstitucional con otros actos administrativos, procesos de toma de decisión e instrumentos de gestión territorial del DF.</p> <p>En este sentido se establece expresamente que las disposiciones del Plan deberán ser observadas en las autorizaciones de impacto ambiental, en los proyectos y ejecución de obras, en el establecimiento de actividades productivas, en el aprovechamiento de recursos naturales, en los programas de desarrollo urbano, en el programa de ordenamiento ecológico y en las políticas agropecuarias, de turismo alternativo y del sector rural.</p>

		<p>De esta forma el Plan Interinstitucional establece el vinculo entre las AV ubicadas en el suelo urbano y las del suelo de conservación, así como entre las dependencias y entidades con atribuciones que inciden en las mismas.</p> <p>Con ello se denota la naturaleza transversal del presente instrumento de gestión del Sistema de AV del DF.</p> <p>Asimismo, este nuevo numeral resulta congruente con las propuestas de reformas a los artículos 27 Bis, fracción II y 53, fracción III, inciso a) de esta misma Ley.</p>
	<p>ARTÍCULO __. El Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal y el inventario del mismo deberán ser revisados en forma permanente, y en su caso, actualizados cada cinco años, o antes si del monitoreo se desprende información suficiente que justifique la revisión.</p>	<p>Las AV y los elementos naturales que contienen son de naturaleza dinámica y cambiante, por lo que es necesario que el Plan Interinstitucional y el inventario de las AV que integran el Sistema sean revisados y actualizados periódicamente, a efecto de que se ajusten a la realidad de las superficies que prevén. Esta flexibilidad adquiere mayor importancia, con el monitoreo que se propone para el SAVDF, del cual derivarán los cambios que han experimentado las superficies que lo integran y, por lo tanto, las necesidades de actualización del Plan y del inventario.</p> <p>Cabe destacar que el Plan Interinstitucional podrá ser modificado, siguiendo el mismo procedimiento que para su emisión.</p>

	<p>ARTÍCULO __. Se crea la Comisión Interinstitucional, como un mecanismo de coordinación permanente, la cual estará integrada por los titulares de:</p> <p>I. La Secretaría del Medio Ambiente, que la presidirá; II. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; III. La Secretaría de Obras y Servicios; IV. La Secretaría de Finanzas; V. La Secretaría de Transportes y Vialidad; VI. La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad de las Comunidades; VII. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y VIII. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México.</p> <p>En las sesiones de la Comisión Interinstitucional participarán los representantes de las delegaciones, con voz pero sin voto.</p> <p>La Comisión podrá invitar a sus sesiones a otras autoridades, así como a personas físicas, representantes de los ejidos y comunidades, y organizaciones relacionadas con las áreas verdes, cuando se estime conveniente por la naturaleza de los asuntos a tratar. Los invitados participarán con voz pero sin voto.</p>	<p>Para garantizar la adecuada comunicación y coordinación de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública del DF, cuyas atribuciones inciden de manera directa o indirecta en el SAVDF, se propone la creación de una Comisión Interinstitucional, integrada por dichas instituciones.</p> <p>Asimismo, con el fin de que este órgano colegiado se integre por un número de representantes que lo haga funcional, y a efecto de mantener una visión homogénea de la gestión del SAVDF, los representantes de las delegaciones se integran al mismo con voz, pero sin derecho a voto.</p> <p>Finalmente, cabe destacar la participación de la PAOT como miembro pleno de la Comisión, lo que le permitirá salvaguardar los derechos de los habitantes del DF a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de AV.</p>
--	--	--

	<p>ARTÍCULO __. La Comisión Interinstitucional tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Revisar el anteproyecto de Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal o, en su caso, la propuesta de modificaciones a dicho plan, y hacer llegar a la Secretaría las observaciones correspondientes;</p> <p>II. Dar seguimiento a la implementación del Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, así como a la ejecución del presupuesto anual en la materia;</p> <p>III. Revisar la congruencia de los programas de desarrollo urbano, los proyectos y ejecución de obras, el establecimiento de actividades productivas, el aprovechamiento de los recursos naturales y las políticas y programas de promoción y fomento agropecuario y del sector rural, con el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, y</p> <p>IV. Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública del DF.</p>	<p>El presente numeral establece el catálogo de funciones de la Comisión Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, las cuales incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La revisión del anteproyecto del Plan Interinstitucional, sus modificaciones y su implementación, así como la ejecución del presupuesto anual en materia de AV; - La revisión de la congruencia de los diferentes instrumentos de planeación espacial del DF, así como demás actos administrativos, con lo previsto en el Plan Interinstitucional, y - La promoción de la coordinación de acciones en materia de AV, entre las diferentes autoridades del DF.
	<p>ARTÍCULO __. La Comisión Interinstitucional contará con un Secretario Técnico, que será designado por sus propios integrantes a propuesta de su Presidente.</p>	<p>El presente numeral prevé la figura del Secretario Técnico de la Comisión Interinstitucional, el cual tendrá a su cargo el buen funcionamiento de dicho</p>

		<p>órgano colegiado, así como el seguimiento de las sesiones y los acuerdos de sus integrantes.</p>
	<p>ARTÍCULO __. La Comisión Interinstitucional aprobará, a propuesta de su Presidente, las reglas para su funcionamiento, mismas que deberán establecer, cuando menos, el procedimiento para convocar a las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, y para dejar constancia de los acuerdos tomados.</p>	<p>Como todo órgano, la Comisión Interinstitucional requerirá de reglas que detallen los procedimientos básicos para su buen funcionamiento, mismas que serán aprobadas por el Pleno, a propuesta de su Presidente.</p>
	<p>ARTÍCULO __. La Secretaría constituirá el Consejo Consultivo, como órgano de consulta y apoyo en la materia, el cual estará integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas con reconocido prestigio en la materia.</p>	<p>Se propone la creación de un órgano colegiado, de naturaleza plural y participativa, integrado por reconocidas instituciones y expertos, que fungirá como asesor de la SMA en materia de AV.</p>
	<p>ARTÍCULO __. El Consejo Consultivo estará integrado por:</p> <p>I. Un Presidente, que será designado por el titular de la Secretaría de una terna sugerida por el propio órgano colegiado, misma que se integrará de entre</p>	<p>Como se mencionó, el Consejo Consultivo debe guardar una integración plural, que permita la participación de expertos e instituciones no gubernamentales, de los cuales emanará su presidente.</p>

	<p>sus miembros no gubernamentales;</p> <p>II. Un Secretario Técnico, que será el representante de la Secretaría;</p> <p>III. Un representante por cada una de las siguientes instituciones:</p> <p>a) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;</p> <p>b) La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad de las Comunidades, y</p> <p>c) La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.</p> <p>IV. Se invitará a formar parte del Consejo Consultivo a miembros de:</p> <p>a) Instituciones académicas y centros de investigación relacionados con las áreas verdes;</p> <p>b) Organizaciones no gubernamentales con reconocida experiencia en la protección y restauración de las áreas verdes;</p> <p>c) Organizaciones de carácter social y privado vinculadas con la protección y restauración de las áreas verdes, y</p> <p>d) Personas físicas con reconocido prestigio en materia de áreas verdes.</p> <p>El Consejo Consultivo podrá invitar a sus sesiones a otras autoridades, así como a personas físicas, representantes de los ejidos</p>	
--	---	--

	y comunidades, y organizaciones relacionadas con las áreas verdes, cuando se estime conveniente por la naturaleza de los asuntos a tratar. Los invitados participarán con voz pero sin voto.	
	ARTÍCULO __. El Consejo Consultivo aprobará, a propuesta de su Presidente, las reglas para su funcionamiento, mismas que deberán establecer, cuando menos, el procedimiento para convocar a las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, y para dejar constancia de los acuerdos tomados.	Al igual que la Comisión Interinstitucional, el Consejo Consultivo requerirá de reglas que detallen los procedimientos básicos para su buen funcionamiento, mismas que serán aprobadas por el Pleno, a propuesta de su Presidente.

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (LDUDF)		
Redacción vigente	Propuesta de reforma o adición	Motivaciones y comentarios
<p>Artículo 7. Son atribuciones de la Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, las siguientes:</p> <p>II. Realizar con el apoyo de las Delegaciones, los estudios para la elaboración de los proyectos de Programas y de sus modificaciones, para consideración del Jefe de Gobierno, cuidando su congruencia con los sistemas nacional y local de desarrollo;</p> <p>XXX. Coordinarse con la Secretaría del Medio</p>	<p>Artículo 7. Son atribuciones de la Secretaría, además de las que le confiere la Ley Orgánica, las siguientes:</p> <p>II. Realizar con el apoyo de las Delegaciones, los estudios para la elaboración de los proyectos de Programas y de sus modificaciones, para consideración del Jefe de Gobierno, cuidando su congruencia con los sistemas nacional y local de desarrollo, así como con el Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal previsto en la legislación aplicable;</p> <p>XXX. Coordinarse con la Secretaría del Medio</p>	<p>La LDUDF es un ordenamiento que resulta fundamental para la gestión del SAVDF, pues de él derivan disposiciones, atribuciones e instrumentos de planeación espacial que inciden en dichas áreas.</p> <p>- Por ello se propone incorporar a las atribuciones de la SEDUVI, previstas en la fracción II del artículo 7º, que los estudios que sustenten a los proyectos de programas de desarrollo urbano se deberán ser congruentes con el SAVDF previsto en la LADF.</p> <p>- De igual forma, la SEDUVI deberá coordinarse con la SMA en las acciones de</p>

<p>Ambiente para preservar y restaurar los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;</p>	<p>Ambiente para preservar y restaurar los recursos naturales y las áreas verdes, así como para prevenir y controlar la contaminación, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;</p>	<p>preservación y restauración de las AV.</p> <p>Ambas propuestas de reforma se insertan en la lógica de coordinación y congruencia que se pretende establecer entre las diferentes autoridades del DF, en lo que se refiere al SAVDF.</p>
<p>Artículo 37. Los programas contendrán por lo menos los siguientes requisitos:</p> <p>V. El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal;</p>	<p>Artículo 37. Los programas contendrán por lo menos los siguientes requisitos:</p> <p>V. El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Asimismo, deberá considerar el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal previsto en la legislación aplicable;</p>	<p>El numeral 37 de la LDUDF se refiere a los requisitos de los diferentes tipos de programas de desarrollo urbano. En este sentido, se estima oportuno establecer en el presente numeral que dichos programas deberán observar lo dispuesto en el Plan Interinstitucional del SAVDF. Esto también resulta congruente con las modificaciones planteadas a la LADF.</p>
<p>Artículo 51. Para la zonificación del territorio del Distrito Federal se considerarán las siguientes zonas y usos del suelo:</p> <p>III. En poblados rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural, y los demás que establezca el reglamento.</p>	<p>Artículo 51. Para la zonificación del territorio del Distrito Federal se considerarán las siguientes zonas y usos del suelo:</p> <p>III. En poblados rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural, Áreas Verdes y los demás que establezca el reglamento.</p>	<p>Se propone reformar la fracción III del artículo 51 de la LDUDF, a efecto de que en los poblados rurales comprendidos dentro del suelo de conservación del DF se incluyan expresamente zonas y usos para AV, lo cual resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 87 de la LADF, que claramente reconoce la existencia de este tipo de áreas en los poblados rurales ubicados en el suelo de conservación.</p>

LEY DE AGUAS DEL DISTRITO FEDERAL (Ley de Aguas)		
Redacción vigente	Propuesta de reforma o adición	Motivaciones y comentarios

<p>Artículo 6o. En la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos, las autoridades competentes observarán los siguientes principios:</p> <p>XII. La consideración de los atributos de accesibilidad, equidad, sustentabilidad y eficiencia económica para las presentes y futuras generaciones que reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas; y</p> <p>XIII. La adopción de medidas para el monitoreo y control de los recursos hídricos y sistemas de ahorro en el bombeo, para el establecimiento de indicadores de sustentabilidad, para la evaluación de los impactos de acciones sobre la disponibilidad del agua; para el incremento del uso eficiente de los recursos hídricos por los usuarios, la reducción de la pérdida del agua en su distribución; para la evaluación y atención de deficiencias en la operación de los sistemas de la red de distribución de agua y para el establecimiento de mecanismos de respuesta a situaciones de emergencia.</p>	<p>Artículo 6o. En la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos, las autoridades competentes observarán los siguientes principios:</p> <p>XII. La consideración de los atributos de accesibilidad, equidad, sustentabilidad y eficiencia económica para las presentes y futuras generaciones que reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas;</p> <p>XIII. La adopción de medidas para el monitoreo y control de los recursos hídricos y sistemas de ahorro en el bombeo, para el establecimiento de indicadores de sustentabilidad, para la evaluación de los impactos de acciones sobre la disponibilidad del agua; para el incremento del uso eficiente de los recursos hídricos por los usuarios, la reducción de la pérdida del agua en su distribución; para la evaluación y atención de deficiencias en la operación de los sistemas de la red de distribución de agua y para el establecimiento de mecanismos de respuesta a situaciones de emergencia, y</p> <p>XIV. La protección, restauración y ampliación del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal incrementa la recarga de los acuíferos.</p>	<p>Se estima oportuno adicionar un nuevo principio en el numeral 6o de la Ley de Aguas, a través del cual se enuncie expresamente la relación entre AV y la recarga de los acuíferos.</p>
---	--	---

**LEY DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE
DESARROLLO SUSTENTABLE PARA EL DISTRITO FEDERAL
(LMACCDSDF)**

Redacción vigente	Propuesta de reforma o adición	Motivaciones y comentarios
<p>Artículo 7. Corresponde al Jefe de Gobierno el ejercicio de las siguientes facultades: I. a IV. ... V. Formular, regular, instrumentar y controlar las acciones para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias, en las siguientes materias: a. Agua; b. Energía; c. Educación; d. Ordenamiento Ecológico; e. Protección Civil; f. Residuos Sólidos; g. Salud; h. Seguridad Alimentaria; i. Suelo de Conservación; j. Transporte y comunicaciones; y k. Las demás materias que determinen las leyes.</p>	<p>Artículo 7. Corresponde al Jefe de Gobierno el ejercicio de las siguientes facultades: I. a IV. ... V. Formular, regular, instrumentar y controlar las acciones para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias, en las siguientes materias: a. Agua; b. Energía; c. Educación; d. Ordenamiento Ecológico; e. Protección Civil; f. Residuos Sólidos; g. Salud; h. Seguridad Alimentaria; i. Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal; j. Transporte y comunicaciones; y k. Las demás materias que determinen las leyes.</p>	<p>Se estima que las previsiones contenidas en los incisos d. e i. de la fracción V de este artículo resultan redundantes, pues el ordenamiento ecológico ya supone al suelo de conservación, al consistir en el instrumento de la política ambiental encargado de definir y regular sus usos, por lo cual se propone eliminar la referencia al suelo de conservación e incorporar en su lugar al SAVD, a fin de que todas las AV del DF y no sólo las ubicadas en suelo de conservación formen parte del ámbito de aplicación material de esta fracción.</p>
<p>Artículo 8. Corresponde a la Secretaría el ejercicio de las siguientes facultades: I. a X. ... XI. Incorporar en los instrumentos de la política ambiental como el Programa de Ordenamiento Ecológico y la evaluación del impacto ambiental, los criterios de mitigación y adaptación al</p>	<p>Artículo 8. Corresponde a la Secretaría el ejercicio de las siguientes facultades: I. a X. ... XI. Incorporar en los instrumentos de la política ambiental como el Programa de Ordenamiento Ecológico, la evaluación del impacto ambiental y el Plan Interinstitucional del</p>	<p>Se propone integrar al Plan Interinstitucional del SAVD en el catálogo de instrumentos previsto en la fracción XI de este artículo, a fin de que en él también sean incorporados los criterios de mitigación y adaptación al cambio climático.</p>

<p>cambio climático; XII. a XIX. ...</p>	<p>Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, los criterios de mitigación y adaptación al cambio climático; XII. a XIX. ...</p>	
<p>Artículo 21. Para enfrentar los efectos del cambio climático en el Distrito Federal, se atenderán de manera prioritaria las necesidades de adaptación en el corto, mediano y largo plazo, para lo cual se deberán considerar las siguientes directrices: I. ... II. El Programa General de desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico, deberán considerar la vulnerabilidad y la adaptación cambio climático; III. y IV. ...</p>	<p>Artículo 21. Para enfrentar los efectos del cambio climático en el Distrito Federal, se atenderán de manera prioritaria las necesidades de adaptación en el corto, mediano y largo plazo, para lo cual se deberán considerar las siguientes directrices: I. ... II. El Programa General de desarrollo Urbano, el Programa de Ordenamiento Ecológico y el Plan Interinstitucional del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal, deberán considerar la vulnerabilidad y la adaptación cambio climático; III. y IV. ...</p>	<p>Se propone integrar al Plan Interinstitucional del SAVD en el catálogo de instrumentos previsto en la fracción II de este artículo, a fin de que también sean consideradas en él la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático.</p>
<p>Artículo 22. En materia de mitigación de gases efecto invernadero, se deberán considerar en los sectores, las siguientes directrices: I. El fomento de creación de sitios de absorción de bióxido de carbono; a) Promover que las delegaciones incrementen cada áreas verdes en suelo urbano sin tomar en cuenta el suelo de conservación existente. b) Fomentar la instalación de sistemas de naturización de azoteas. (Azoteas Verdes) II. a XIV. ...</p>	<p>Artículo 22. En materia de mitigación de gases efecto invernadero, se deberán considerar en los sectores, las siguientes directrices: I. El fomento de creación de sitios de absorción de bióxido de carbono, mediante la ampliación del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal. II. a XIV. ...</p>	<p>Se propone eliminar las referencias a AV contenidas en los incisos a) y b) de la fracción I de este artículo, y adicionar a dicha fracción la expresión “mediante la ampliación del SAVDF”, a fin de que dicho artículo sea congruente con las reformas a la LADF por las que se crea e instrumenta dicho Sistema, sin que se cambie el espíritu del texto vigente.</p>
<p>Artículo 41.- Los recursos del Fondo serán aplicados a: I. ...</p>	<p>Artículo 41.- Los recursos del Fondo serán aplicados a: I. ...</p>	<p>Se propone reformar la fracción II de este artículo, relativo a las actividades a las</p>

<p>II. Las políticas de Mitigación y Adaptación señaladas en el capítulo II del Título tercero, de la presente Ley.</p> <p>III. Proyectos que contribuyan a incrementar y preservar el capital natural, a la adaptación y mitigación al cambio climático, con acciones que permitan: la conservación del suelo de conservación y de las áreas naturales protegidas. IV. a IX. ...</p>	<p>II. Las políticas de Mitigación y Adaptación señaladas en el Capítulo II del Título Cuarto, de la presente Ley.</p> <p>III. Proyectos que contribuyan a incrementar y preservar el capital natural, a la adaptación y mitigación al cambio climático, con acciones que permitan: la conservación del suelo de conservación y del Sistema de Áreas Verdes del Distrito Federal. IV. a IX. ...</p>	<p>que pueden ser destinados los recursos del Fondo Ambiental de Cambio Climático, a fin de que remita al Capítulo II del Título Cuarto (“Políticas de mitigación y adaptación”), pues el texto vigente de esta fracción remite al Capítulo II del Título Tercero, el cual es inexistente. La relevancia de esta precisión radica en que las políticas de mitigación contenidas en el Capítulo II del Título Cuarto prevén una relacionada con las AV (fracción I, objeto de reforma en estas mismas propuestas que nos permitimos presentar).</p> <p>Se propone reformar la fracción III del artículo 42, a fin de sustituir la referencia a las ANP por el concepto de SAVD, a fin de que todas las AV del DF formen parte del ámbito material de aplicación de dicha fracción y, consecuentemente, las acciones encaminadas a su conservación sean susceptibles de recibir recursos del Fondo Ambiental de Cambio Climático.</p>
---	---	---

4. Soporte financiero: instrumento central para las vertientes de política pública PAOT

Los instrumentos que se describen en este apartado, tienen como finalidad ayudar a cristalizar una estrategia de financiamiento que permita la aplicación a corto y mediano plazo de los diversos programas e instrumentos propuestos, con el objetivo de incentivar acciones de desarrollo territorial que permitan mantener y mejorar los servicios ambientales en el Suelo de Conservación, con un involucramiento de un mayor número y diversidad de actores que garanticen la convergencia de capacidades, iniciativas y articulación con mercados asociados a servicios ambientales y prácticas y productos ambientalmente amigables.

Al fomentar y orientar el acuerdo y la aplicación compartida de la gama de instrumentos propuestos (ver apartados anteriores), la PAOT juega un papel clave, apegado al cumplimiento de sus atribuciones legales al constituirse en el representante de los habitantes del D. F. en la defensa de sus derechos ambientales y territoriales, y en particular como representante de los poseedores o dueños de las ZAVE para el diseño de mecanismos locales y la celebración de acuerdos contractuales.

En otras palabras, la PAOT es la institución idónea para establecer un soporte financiero basado en un acuerdo social que vincule desarrollo rural y preservación de ZAVE con la protección de los derechos ambientales y a un territorio ordenado.

Esta propuesta de financiamiento surge ante el análisis de los programas actuales y sus presupuestos y sobre todo ante la situación de degradación de las ZAVE en el Suelo de Conservación. Es muy cierta la existencia de disposiciones jurídicas y administrativas que han procurado el financiamiento de acciones, sin embargo como se ha reiterado esto no ha frenado la degradación de los recursos. Si bien se observan montos aparentemente altos (si sólo se les valora desde la tradicional mirada de la conservación centrada en *no tocar*), el análisis de los datos expuestos en el siguiente cuadro permite señalar que no se han concentrado en estrategias precisas de desarrollo territorial rural que permitan mantener los servicios ambientales.

Dependencia	Programa	Año¹	Monto²
Sederec	Programa de desarrollo agropecuario y rural en la Ciudad de México	2008	22,800,000
Sederec	Incentivos a la productividad del maíz	2008	150,000
Sederec	Programa hidroagrícola para ejidos de Xochimilco y Tláhuac ³	2008	6,000,000 ⁴
Sederec	Turismo alternativo ⁵	2009	4,500,000
Sederec	Programa de agricultura sustentable: traspatios sustentables ⁶	2009	32,000,000
Sederec	Programa de agricultura sustentable: producción orgánica	2008	29,000,000
Conafor	Proárbol	2012	600,000
Conafor	Programa Integral de Conservación de los Recursos Naturales del Sur-Poniente del Distrito Federal	2010	180,000
SMA	PROFACE ⁷ APASO	2008	40,000,000
SMA	PROFACE ⁸ FOCORE	2008	52,000,000
TOTAL			187,230,000

Este cuadro aporta a la argumentación de que las estrategias predominantes tienen severas limitaciones, ya que casi todos los recursos se concentran en la modalidad PSA plus cabe destacar que salvo el programa de agricultura sustentable de SEDEREC (incipiente y con variaciones anuales en presupuesto y tiempos de aplicación).

Además las cifras muestran, como ya también se indicó, que en la estrategia del Suelo de Conservación predominan las acciones de conservación y no de desarrollo rural ya que el cincuenta por ciento del presupuesto considerado en el cuadro, corresponde a dos programas relativos con el pago de servicios ambientales mientras que el otro cincuenta por ciento está disperso en

¹ Los datos que se presentan son los disponibles más recientes y deben interpretarse como cifras indicativas del destino de recursos en algún año reciente del periodo 2008 – 2012.

² En pesos. Redondeado a miles

³ Programa federalizado para la construcción, rehabilitación, complementación, ampliación, modernización y tecnificación de la infraestructura hidroagrícola mediante la modernización del riego de los ejidos Ixtayopan, Mixquic, Tláhuac y Tulyehualco, en las Delegaciones Xochimilco y Tláhuac

⁴ Estimado a partir del total invertido en un periodo de tres años (2008-2010)

⁵ Programa de Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México

⁶ Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México

⁷ La suma de los recursos de ambos subprogramas de PROFACE es casi el mismo monto que lo programado a ejercer en 2012.

⁸ PROFACE: Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social.

APASO: (Apoyo para la Participación Social en acciones para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas).

FOCORE: (Fondos para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas)

programas rurales con bajos presupuestos. Aún más, el programa que más recursos obtuvo (treinta y dos millones), Programa de agricultura sustentable: traspatios sustentables, no necesariamente es aplicable a las zonas rurales sino en gran cantidad dentro de los asentamientos.

En otras palabras, el esfuerzo de gobierno se concentra en una conservación que en buena medida, significa un círculo perverso desde una mirada de cumplimiento de la normatividad, que se simplifica en la frase “compensación a cambio de no transgredir la legislación”. Lo cual no puede resolver el tema central: la falta de valoración de los recursos naturales, mucho menos en una región (como lo es el Distrito Federal de gran intensidad en presiones sobre el suelo).

Esta trayectoria, con presupuestos muy limitados en relación al papel estratégico de las ZAVE, ha demostrado con creces que no ha logrado frenar la acelerada degradación de los recursos naturales: suelos y bosques; sólo se observa una leve tendencia a la baja de la tasa de deforestación que dada la persistencia en las tendencias de fragmentación y degradación no puede apreciarse como un indicador promisorio.

Estas cifras y las circunstancias ayudan a argumentar a favor de un fondo para financiamiento de nuevos instrumentos y mejoras y ampliaciones a los actuales y que permitan cristalizar una política de desarrollo rural territorial para las ZAVE con el objetivo de mantener y mejorar los servicios ambientales; una política estable en el tiempo con miras de mediano y largo plazo. Una política que genere certidumbre y así, atienda al mayor *déficit* del mundo rural: la falta de políticas, instrumentos y reglas claras, estables y bajo lógicas de compromisos vinculantes a largo plazo.

Por las características diversas, la complejidad del suelo de conservación del Distrito Federal y sobre todo, la necesidad de un enfoque territorial que distinga prioridades y circunstancias, se presenta una propuesta que distingue dos vertientes:

- a) La optimización de los instrumentos económicos existentes para el pago de servicios ambientales; y
- b) El diseño de mecanismos locales para financiar acciones en las Zonas de Alto Valor Ecosistémico ZAVE identificadas por la PAOT;

Vale la pena adelantar que la primera vertiente es obligada, y la segunda es la estratégica y es donde la PAOT juega un papel determinante; cabe reiterar: la PAOT es la institución idónea para establecer un soporte financiero basado en un acuerdo social que vincule desarrollo rural y preservación de ZAVE con la protección de los derechos ambientales y a un territorio ordenado.

a) La optimización de los instrumentos económicos existentes para la protección de servicios ambientales

En el plano de optimización de instrumentos económicos existentes, la Procuraduría deberá jugar el papel de revisor y evaluador de la eficiencia económica y social de los mismos, al tratarse del ejercicio de recursos fiscales de la Administración Pública del Distrito Federal.

En particular la PAOT deberá implementar una línea de trabajo institucional enfocada a generar recomendaciones de política para **generar el diagnóstico integral para ordenar y mejorar las reglas de operación, aplicación de los recursos, seguimiento y rendición de cuentas de los resultados obtenidos con la aplicación de los instrumentos de financiamientos existentes**: Pago por Servicios Ambientales (PSA), la modalidad de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) y Retribución por la conservación de los servicios ambientales del D. F. (RSA)

La PAOT cuenta con capacidades legales para realizar recomendaciones administrativas para mejorar la gestión ambiental y territorial del D. F., en el caso de la operación de los esquemas de compensación de servicios ambientales, la Procuraduría podrá hacer la referencia *espacializada* de la aplicación de recursos fiscales ejercidos a través de PSA, PSAH y RSA, para identificar su pertinencia en términos de la aplicación en zonas críticas para la gestión del suelo de conservación.

De igual forma, la PAOT podrá sistematizar la información relativa al tipo de beneficiario de los recursos, su ubicación territorial, el tipo de actividad que se promueve, el monto de recurso aplicados (en los últimos años) y la eficiencia de las instancias gestoras.

La valoración de la eficiencia de los programas de PSA, PSAH y RSA se tendría que hacer a partir de vertientes tales como: a) claridad y rigurosidad en la definición de las reglas de operación; b) pertinencia geográfica (espacial)

de la aplicación de recursos; c) eficacia en el ejercicio del gasto, y d) transparencia y rendición de cuentas.

Las observaciones y recomendaciones que elabore la PAOT deberán traducirse en las recomendaciones de reformas normativas y administrativas pertinentes para mejorar la eficiencia de los instrumentos evaluados.

b) Estrategia de financiamiento para la gestión de las Zonas de Alto Valor Ecosistémico (ZAVE).

La estrategia de financiamiento para la gestión de las ZAVE permitirá valorar y compensar todas las tareas que aporten –directa o indirectamente- a la preservación del patrimonio natural y que garanticen el ejercicio del derecho a un ambiente y un territorio ordenados en las zonas prioritarias identificadas por la PAOT.

Mediante esta **estrategia focalizada se busca garantizar la suficiencia financiera continua avalada por la construcción de acuerdos sociales para la atención de zonas prioritarias**. Por esta vía se procurará el diseño de arreglos institucionales que permitan transferir recursos de los usuarios de los servicios ambientales a los dueños o poseedores de las zonas específicas (ZAVE) en las que se generan esos servicios ambientales.

Se busca garantizar la participación financiera de los usuarios del servicio al tiempo de generar compromisos efectivos, por parte de los dueños de los recursos para que puedan instrumentar acciones y adopten prácticas de manejo que garanticen los servicios ambientales.

Como ya se indicó, la PAOT deberá jugar un papel clave en el diseño e implementación de estos mecanismos focalizados con su financiamiento.

Para la instrumentación de esta estrategia se recomienda tener en cuenta los tres factores siguientes:

- **La identificación de las Zonas de Alto Valor Ecosistémico (ZAVE)** vitales para garantizar la permanencia de servicios ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal.

A la par de la identificación de ZAVE se deberá promover la construcción de instancias de representación de los dueños o poseedores de las ZAVE para facilitar la implementación de esquemas contractuales, estrategias que ya han sido descritas en los apartados anteriores.

- **El desarrollo de proyectos piloto en las ZAVE**, financiados con recursos del Fondo Ambiental Público del D. F.

Para la aplicación de recursos del Fondo Ambiental Público del D.F. para las ZAVE, la PAOT en coordinación con la SMA y SEDEREC, deberán desarrollar las Reglas de Operación, cuya aplicación deberá ser vigilada por la PAOT y una Institución de Investigación o de Educación Superior con el fin de garantizar que se cumpla con los fines de preservación de las ZAVE y la defensa de derechos ambientales y territoriales.

- **La construcción de los mecanismos locales para la gestión de las ZAVE**, mediante el desarrollo de contratos entre los dueños o poseionarios de la tierra y los usuarios de los servicios ambientales, instrumentos que también ya han sido descritos.

El fondo ZAVE

Los mecanismos respecto a la gestión de las ZAVE, parte de la integración de un **Fondo ZAVE**, que capte los recursos de los usuarios y permita la transferencia de los mismos a los dueños de la tierra, mediante esquemas transparentes y verificables.

El núcleo de este Fondo tiene que sustentarse en una aportación pequeña pero constante, operativa y formalizada por parte de los habitantes del Distrito Federal; este tipo de esquemas los ha probado el INE en diversos municipios. Y sólo para fines operativos y no de etiquetación de recursos fiscales, esta aportación se recauda vía mecanismos ya existentes, como puede ser el de la tenencia de auto, la boleta predial, el recibo de agua o luz.

En este diseño también deben revisarse tanto las experiencias internacionales (como la de la Ciudad de Nueva York), como la pertinencia de la aplicación de derechos, ya que implicaría el diseño de un modelo financiero en el que participaría los grupos de los dueños o poseionarios de las tierras a conservar, la Secretaría de Finanzas del GDF, la SMA y la PAOT. Un elemento a explorar sería el uso de esquemas de aplicación de recursos concurrentes como los aplicados en el ámbito federal para proyectos como los aplicados por Conafor en las plantas altas del sistema Cutzamala o la protección de bosques en la Zona Núcleo de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

Por tratarse de una aportación pequeña pero de millones de personas, estamos hablando de un fondo de acelerado crecimiento en recursos, cuya activación puede pasar por una modalidad voluntaria e inclusive por aportaciones diferenciadas. Y que obligadamente debe contar con un respaldo jurídico-institucional caracterizado por su independencia de la dinámica de las finanzas públicas, de sus prioridades ante lo inmediato y de sus penurias ante lo estratégico; y con una modalidad de patronato con respaldo ciudadano.

En lo más mínimo se trata de un enorme aparato institucional dedicado a la gestión territorial, se trata de:

1. Establecer mecanismos sencillos, auditables y transparentes de *acercamiento* de recursos a toda la gama de actores con capacidad de aportar a la preservación y mejora de las ZAVE, sean:

- i. Actores con alguna modalidad de derechos de propiedad; con particular énfasis en posesionarios ubicados en zonas críticas;
- ii. ONG especializadas en desarrollo territorial rural, en proyectos tipo PRODERS o de *servidumbre ecológica*, etc...;
- iii. Actores económicos con capacidades relacionadas con articulación a mercados de turismo alternativo o de productos verdes; y/o capacidades para el diseño y desarrollo de proyectos de infraestructura para parques ecoturísticos, parques lacustres, etc.;
- iv. Entidades académicas interesadas en generar conocimiento e información que brinde un mejor soporte al diseño de intervenciones territoriales, al monitoreo, etc.
- v. Inclusive instituciones de gobierno que cuenten con proyectos probados de desarrollo rural, en esta dirección avanza SEDEREC;
- vi. Entre otros actores;

2. Y con especial prioridad el *acercamiento* de recursos a acciones que contribuyan al establecimiento de alianzas estables entre actores; a la incorporación de formas contractuales tanto para respaldar estas alianzas, como para mejorar y dar certeza a las actuales intervenciones territoriales. Al respecto, cabe destacar que las principales organizaciones dedicadas a

fomentar un buen manejo de los bosques están a favor y con propuestas muy atractivas, de la introducción de compromisos vinculantes en las actuales modalidades de PSA, para poder transitar hacia esquemas de buen manejo y mejora de los ecosistemas forestales.

3. Sobre todo en su etapa inicial, el Fondo ZAVE podrá captar recursos de otros fondos públicos orientados a la conservación ambiental, teniendo en cuenta la normatividad aplicable.

4. El Fondo ZAVE debe impulsar la construcción de mecanismos locales de financiamiento para las ZAVE, que tendría como elemento esencial la promoción de proyectos integrales que contemplen las distintas variables sociales y ecosistémicas de las ZAVE a fin de se valoricen de manera adecuada y puedan generar un costo de oportunidad atractivo a los poseedores y posesionarios, frente a la posibilidad permanente de promover actividades forestales o el cambio de uso de suelo.

Por otro lado, una alternativa a explorar es la construcción de mercados locales para los servicios generados por las ZAVE. Esta alternativa sería básicamente de sensibilización social para tratar de “dar cara” a los servicios ambientales frente a los usuarios de otras zonas de la Ciudad.

Sin duda hay varias otras opciones de instrumentos para el financiamiento. La Ley Ambiental del DF contempla instrumentos económicos para apoyar la protección y el buen manejo de los recursos naturales con el objeto de beneficiar la salud humana. La LGEEPA otorga al Distrito Federal, la atribución para diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que permitan el cumplimiento de la política ambiental.⁹ Igualmente, la legislación que versa sobre los servicios ambientales ha profundizado en el tema y se puede ver en el apartado respectivo en instrumentos de financiamiento.

Dentro de los instrumentos contemplados en la legislación local, los más atractivos con este fin son la conmutación de multas por violaciones a la legislación ambiental¹⁰ y dentro de los económicos, los de carácter fiscal. Dentro de estos últimos, las contraprestaciones ciudadanas para la protección de los servicios ambientales pueden estar consideradas en impuestos y derechos.

⁹ Artículo 21 de la LGEEPA

¹⁰ artículo 216 Bis de la Ley Ambiental del DF

La figura de derechos es especialmente atractiva para estos fines ya que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado o un particular en sus funciones de derecho público.¹¹ De esta forma, los derechos involucran la participación de la sociedad en el problema ambiental de forma directa.

Estos esquemas podrían concretarse mediante la selección de la vía idónea de captación etiquetada de aportaciones ciudadanas (por explorar, la boleta predial, el recibo del agua, el pago de derechos o de conmutación de multas, etcétera); de forma tal que para la ciudadanía sea transparente su aportación y su destino general.

El objetivo es que no esté sujeta a las disputas por los presupuestos y a todas las rigideces normativas y que detone un mecanismo que cristalice gradualmente un proceso de valoración social. Cristalizar el proceso de valoración social, significa, como ya se dijo, que la ciudadanía –la ciudad– “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y sin vulnerar derechos de propiedad, ni esfuerzos de todo tipo, coadyuvan a mantener los servicios ambientales.

En la gestión del fondo propuesto, el mayor énfasis debe estar en garantizar:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

Otro instrumento muy puntual instrumento puede ser un Fideicomiso con fines de conservación, instrumento que ya ha sido descrito en el apartado anterior en instrumentos de financiamiento.

A manera de conclusión puede decirse que la estrategia PAOT es diferenciada: atenderá por una parte las reformas normativas y administrativas procedentes para optimizar los instrumentos de financiamiento a aplicar en todo el suelo de conservación; y por la otra, promoverá el diseño de nuevos esquemas institucionales (administrativos, jurídicos y sociales), que permitan la recuperación de zonas prioritarias, mediante la aplicación de mecanismos locales o focalizados cuya gestión requiere de la participación activa de los

¹¹ Artículo 2º fracción II del Código Fiscal De La Federación

dueños de la tierra, los usuarios de los servicios ambientales y una actuación permanente y efectiva de la PAOT en su carácter de representante de los habitantes del D. F. y defensor de derechos ambientales y territoriales

3. La estrategia principal PAOT para la defensa de derechos ambientales y el derecho a un territorio ordenado

Este apartado presenta una muy amplia gama de recomendaciones de política pública y de mejoras e innovaciones en sus instrumentos; inclusive incorpora los instrumentos de la Sederec por considerar que están alienados con el eje ordenador:

Transitar hacia una efectiva valoración de los recursos naturales obliga a la adopción de un enfoque de desarrollo territorial rural (DTR), bajo pautas de sustentabilidad.

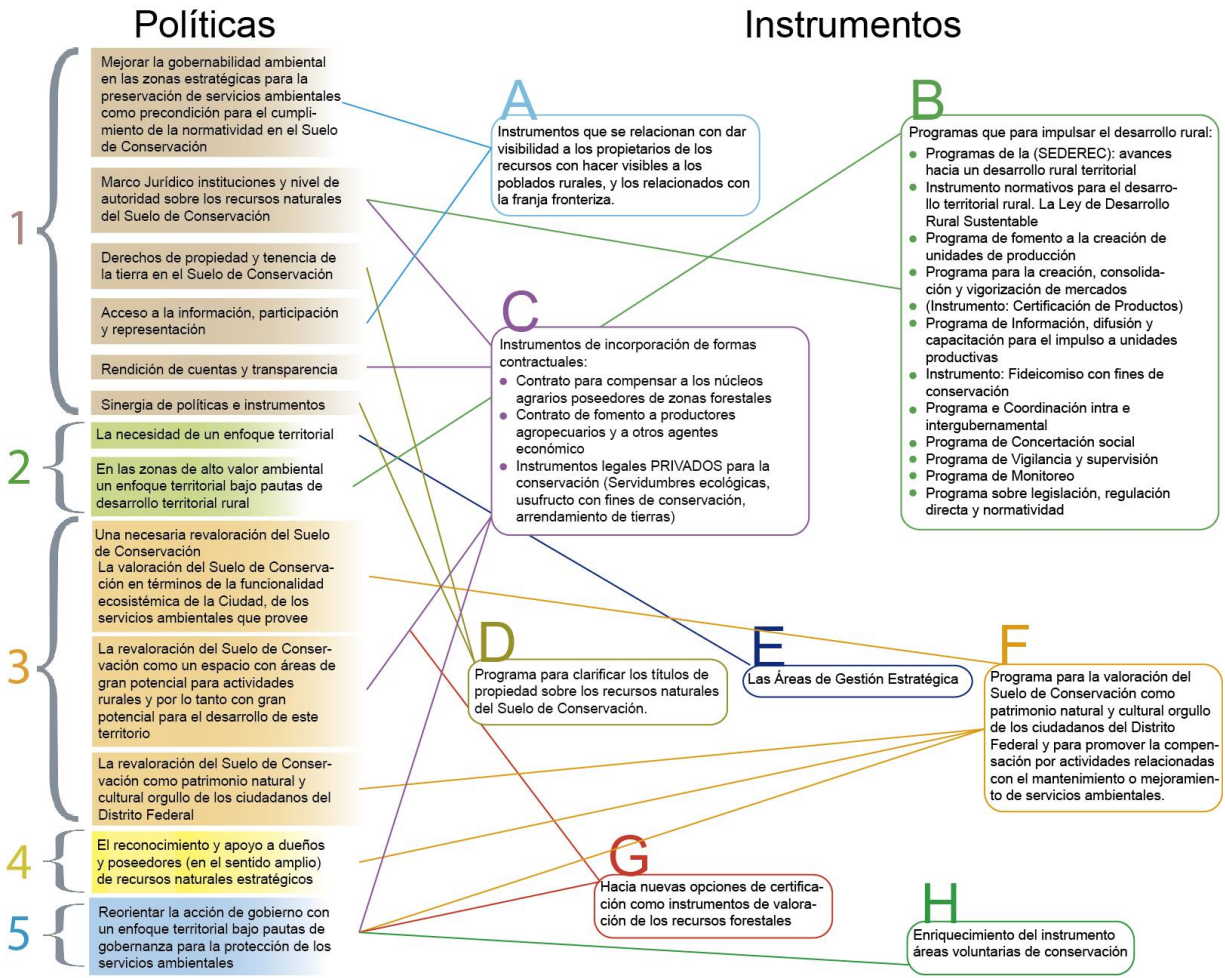
A todo lo largo de este *Informe Final* y especialmente, en este denso y extenso apartado se brindan argumentos contundentes a favor de detonar procesos de desarrollo rural en las ZAVE, es decir, en el 71 % del territorio del Suelo de Conservación. Lo cual no se limita al fomento a las actividades agropecuarias, mismas que como ya se documentó presentan en sus principales cultivos un mal desempeño económico, y la dinámica espacio temporal de la agricultura y los pastizales son la mayor amenaza para la funcionalidad ecológica que sostiene los servicios ambientales.

Por esto mismo, se habla de desarrollo rural donde juegan un papel fundamental las líneas de turismo alternativo, manejo de recursos, unidades de producción diversificadas, articulación con mercados, relaciones contractuales con otros actores, entre otras. Y sin duda, los esfuerzos de Sederec por encaminar los principales cultivos bajo prácticas sustentables.

Dicho lo anterior y para fines de organización de las recomendaciones de política pública y mejoras de instrumentos, este apartado parte de un esquema que permite visualizar:

- los aportes sustantivos en temas clave de política pública para el SC;
- la gama de instrumentos que sustentan las propuestas de política pública, es decir, su viabilidad y potencial eficacia;
- y da visibilidad a los vínculos más fuertes entre políticas e instrumentos;

A continuación se presenta el esquema que facilita la lectura y la apreciación de los alcances de las recomendaciones; y se complementa con el instrumento clave: el financiamiento (ver siguiente apartado).



i. Hacia una efectiva valoración de los recursos naturales vía un desarrollo territorial rural

Cabe adelantar que en consistencia con el esquema, cada recomendación de política incorpora al final un breve recuadro que refiere a los instrumentos involucrados.

En este apartado se presentan una serie de recomendaciones generales de política que permiten inducir un mejor posicionamiento del Suelo de Conservación en la agenda de Gobierno de la Ciudad de México, en específico, de las cerca de 61 mil has, que son las zonas estratégicas para la preservación de los servicios ambientales y que constituyen más del 71 % del Suelo de Conservación. Tienen como objetivo inducir un efectivo cumplimiento normativo y una adecuada ordenación de estas zonas del Suelo de Conservación encausando un necesario involucramiento ciudadano en estos temas.

Se han documentado ya en este estudio las tendencias críticas de degradación que ocurren en el Suelo de Conservación, sobre todo en las zonas que brindan servicios ambientales a los habitantes de toda la Ciudad así como las tendencias referentes a la creciente urbanización precaria en este territorio. Esto que deja claro que en el Suelo de Conservación existen diversas problemáticas y que no es factible referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que esto no obedece a la realidad. Situación que exige, abordar las distintas problemáticas mediante una gestión que reconoce esta diversidad, que se base en esta concepción global y que se apoye en un enfoque territorial de acuerdo a los distintos territorios en el Suelo de Conservación. En este estudio se insiste en la necesidad de proteger las zonas que aún prestan servicios ambientales, las de mayor valor ambiental. Las recomendaciones generales de política que abajo se detallan tienen como objetivo la protección de estas zonas e incidir con el mismo objetivo en el bienestar social de la población de este territorio brindando oportunidades involucrándolos en las tareas de conservación, mejoramiento y protección de servicios ambientales. El eje rector de

este estudio planteado aquí es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural, a partir de un enfoque de integración territorial entre la Ciudad y el Suelo de Conservación de forma que la ciudad brinde verdaderas oportunidades para este desarrollo rural.

Las propuestas generales de política contenidas en este apartado de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos¹. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. Para cada una de estas propuestas generales se propone una serie de instrumentos precisos en el siguiente documento que de acuerdo a la definición de instrumentos de política de Luis Aguilar representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Dentro de un recuadro sombreado, se hace referencia a los instrumentos de política de cada recomendación los cuales como se señaló son descritos en el siguiente documento denominado: **Instrumentos de política pública aplicables a las zonas estratégicas para la provisión de servicios ecosistémicos.**

Como recomendaciones de política se señala que un prerrequisito de cumplimiento de la normatividad ambiental en estas zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales, es la necesidad de mejorar la gobernabilidad ambiental en ellas. La recomendación de política y eje rector de este estudio es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural. Para poder instrumentar cualquier acción en

¹ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

el territorio, una recomendación y un prerequisite indispensable se refiere a la necesidad de lograr una efectiva valoración de este territorio como un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Valorarlo en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los necesarios servicios ambientales que provee; y muy importante, valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales por lo que sus propietarios tienen derecho a este desarrollo rural. Otra recomendación de política ligada con la anterior es la necesidad de reconocer y apoyar las labores de protección de los recursos que llevan a cabo sus dueños y poseedores y propiciar la inclusión de los distintos pobladores del suelo de conservación en las tareas de mejoramiento y conservación de los recursos y los servicios ambientales que brindan. A continuación se detallan estas recomendaciones.

1 Mejorar la gobernabilidad ambiental en las zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales como precondition para el cumplimiento de la normatividad en el Suelo de Conservación

Una estrategia de gestión para el suelo de conservación con el objetivo de mantener la sana provisión de servicios ambientales debe plantearse incidir en las actuales condiciones para avanzar en la gobernabilidad ambiental sobre los recursos de este territorio. La gobernabilidad es necesariamente una precondition de cumplimiento de normatividad.

El objetivo de la gobernabilidad ambiental es preservar y mejorar los recursos naturales, incrementar la competitividad, facilitar el desarrollo de los mercados y promover la participación social, entendida como la participación de todo tipo de agentes sociales y privados en actividades relacionadas con el medio ambiente. En este sentido, la gobernabilidad ambiental se relaciona con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y sus servicios ambientales, con el fin de

garantizar bienestar social y mejores opciones de empleo e ingreso de manera equitativa, sin comprometer la estructura y funcionamiento de los ecosistemas².

El Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*³ señala siete factores que permiten alcanzar la gobernabilidad ambiental. Estos factores son: instituciones y leyes; derechos de participación y representación; el nivel de autoridad; responsabilidad y transparencia; derechos de propiedad y tenencia; mercados y flujos financieros; ciencia y riesgo.

Es evidente que se requiere un mayor involucramiento de todos los agentes posibles para atender el actual deterioro de los recursos del suelo de conservación. Para lograr una mayor participación en la toma de decisiones y un mayor involucramiento, resulta indispensable como punto de partida avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación y de esta forma lograr la incorporación del conjunto de pobladores, propietarios y poseedores de los recursos en la toma de decisiones y en a las actividades con estos fines.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que ayudan a avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación son los mencionados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO y que se relacionan con dar visibilidad a los propietarios de los recursos con hacer visibles a los poblados rurales, y los relacionados con la franja fronteriza.

Varios de los instrumentos que se proponen como parte de este estudio, tienen como objetivo y resultado natural incidir en la calidad de vida de la “población rural”, al

² PNUMA; PNUD; BM y WRI 2004.

³ Ídem.

integrarlos a las labores remuneradas para proteger y mejorar los servicios ambientales. Esto permitirá atenuar la actual situación económica y social, atender la precariedad urbana del suelo de conservación, e igualar derechos. Esto, igualmente ayuda en el mediano plazo a la recomposición social en el Suelo e Conservación.

A continuación se analizan para el caso preciso del Suelo de Conservación los factores considerados de mayor importancia de los planteados en el Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*⁴ para alcanzar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación acompañados cada uno de estos factores con estrategias precisas, programas e instrumentos para mejorar el nivel de gobernabilidad ambiental, lo que fomentará el cumplimiento de la legislación en este territorio:

1. Marco jurídico, instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del SC;
2. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el SC;
3. Acceso a la información, derechos de participación y representación;
4. Rendición de cuentas y transparencia;
5. Sinergia o confrontación de políticas e instrumentos relacionados con el SC con los mercados existentes.

Marco Jurídico instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación

Se ha analizado ya la institucionalidad del Suelo de Conservación y en conclusión, se puede señalar que son varias las instituciones de distintos niveles de gobierno con atribuciones en el territorio. En el SC se entremezcla legislación local y federal de tipo ambiental, de planeación urbana y agraria, por lo que son muchas las disposiciones jurídicas aplicables a este. Por supuesto, esto merma el nivel de

⁴ Ídem.

autoridad ya que las distintas regulaciones para el SC involucran distintas autoridades produciendo confusión y en muchos casos inactividad gubernamental.

En síntesis, la variedad y mezcla de disposiciones locales y federales de carácter ambiental, rural y urbano, trae como consecuencia la ineficacia e ineficiencia de las disposiciones que deberían ser observadas en esta zona del Distrito Federal. El origen sectorial de las leyes impide que exista una imagen-objetivo, un enfoque global que oriente el marco legal y programático ya que cada ley, reglamento o disposición normativa, tiene propósitos particulares y en consecuencia, parciales; lo que se traduce en una gestión dispersa y desarticulada. Por lo tanto, todas estas disposiciones pudiendo ser suficientes desde su particular enfoque, resultan ineficaces e ineficientes para mitigar las tensiones sobre los servicios ambientales. Asimismo, al involucrar cada disposición autoridades y categorías producen confusión y en muchos casos inactividad por parte de las autoridades cuando ocurren actividades u obras ilícitas en el SC.

Evidentemente, una opción para subsanar la ineficiencia del marco jurídico es la armonización de leyes lo que puede ser un largo proceso y aún así es difícil asegurar el debido cumplimiento y persistirían las insuficiencias presupuestales para vigilar el debido cumplimiento de la legislación por ejemplo en el caso de cambio de uso de suelo a urbano o de forestal a agrícola. Por esta razón, en este estudio, se plantean estrategias e instrumentos precisos que permiten ir subsanando estas situaciones.

Estos instrumentos precisos se derivan de una política general que tiene como propósito proteger los servicios ambientales e impulsar el desarrollo rural sustentable en esta zona.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumentos normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Así mismo, se propone una serie de instrumentos que tienen el carácter de formas contractuales ya que estas instituciones no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre la autoridad y los pobladores del SC, sino promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para el SC.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros**

agentes económico

- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación**
(Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el Suelo de Conservación

Los derechos de propiedad, son un aspecto muy relevante en la gestión del medio ambiente ya que la propiedad confiere el derecho de disponer de los recursos y es la vía para el acceso y control de estos. En el caso preciso del SC el derecho de propiedad tiene una relación compleja con la gestión de los recursos naturales debido a la imperante inseguridad de la propiedad, a la falta de certeza jurídica sobre la propiedad que persiste en este territorio como ya se ha documentado en este estudio.

La seguridad sobre la propiedad de los recursos constituye un factor decisivo sobre cómo la gente usa o abusa de ellos ya que cuando las personas no confían en sus derechos de propiedad, o carecen de cualquier garantía sobre sus derechos a largo plazo, éstas tienen pocos incentivos para invertir en el recurso, conservarlo o mejorarlo. Por ejemplo, los rentistas o recolectores con arriendos a corto plazo, en comparación con los propietarios permanentes, tienden a sobre explotar los recursos para aumentar los ingresos a corto plazo.

En el caso preciso del SC, los beneficiarios de derechos ejidales y comunales propietarios de los recursos naturales en el Suelo de Conservación carecen de seguridad jurídica respecto a sus derechos de propiedad debido a la falta de claridad en títulos de dominio, y al parcelamiento económico o de hecho de la tierra y sobre todo al hecho de que no ha entrado a este territorio PROCEDE o el Programa e Certificación de las Comunidades, procesos que permiten regularizar la situación de tenencia de la tierra y acreditar la propiedad.

De acuerdo a la documentación técnica que sustenta el nuevo PGOEDF (en proceso de aprobación), en el SC “los procesos por litigio entre las comunidades del DF y los núcleos agrarios de otras entidades causan conflictos sociales y políticos, situación que dificulta la conservación y restauración de los ecosistemas.” Esta falta de certeza jurídica alienta los mercados negros de tierra y por ejemplo, cancela el potencial de alianzas económicas y otras formas contractuales para una activación económica y social del territorio lo que apuntala a un valor de cambio superior al valor de uso y conservación de los recursos naturales.

Otros problemas relacionados con la certeza jurídica de la propiedad en el SC son los conflictos entre núcleos agrarios por límites entre ejidos, problemas de venta ilegal de tierras y conflictos por la posesión de las parcelas. Todos estos con estrecha relación con la gestión de los recursos. Asimismo como ya se mencionó, hay un grave problema de actualización de las personas con derechos sobre la tierra lo que provoca por ejemplo, que muchos de los incentivos otorgados por el Gobierno del DF lleguen a manos de personas que actualmente no tienen tierra o que no reciban apoyos para conservar los recursos naturales aquellos que trabajan la tierra, debido a que no están actualizados los padrones de derechos agrarios.

Es importante enfatizar que un ejido que no tiene regularizada la situación de la tenencia de la tierra es un núcleo que no tiene ningún sustento legal sobre su propiedad lo que puede constituir un freno al mercado y al desarrollo en general. En el caso del SC, ante el proceso de deterioro de los recursos naturales y la importancia de reactivar este territorio rural y proteger los servicios ambientales que brindan estos a la ciudad resulta indispensable respecto a las zonas estratégicas para los servicios ambientales esta seguridad y la marcación precisa de límites, acuerdos sobre la distribución y asignación interna de derechos sobre los recursos y un registro sistematizado que correlaciona sujeto agrario, superficie y derecho. Todo esto ayudaría a aumentar la inversión y la productividad y generar incentivos para la conservación de los recursos. Permitiría establecer formas contractuales con

ejidatarios y comuneros para la conservación de los recursos. Por supuesto, no se trata solo de contar con derechos de propiedad bien delimitados para evitar el deterioro de recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales que presta el SC, ya que aún así, ese deterioro y la sobreexplotación de los recursos no cesarán si no se definen esquemas de gestión efectivos e instrumentos para la protección de estos recursos.

Instrumentos de política pública:

Se propone, como un instrumento para este fin, el Programa para clarificar los títulos de propiedad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación. Instrumento detallado en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Acceso a la información, participación y representación

El acceso a la información y la participación son dos conceptos clave en la gestión de los recursos naturales. El cumplimiento de la legislación está vinculado al acceso a la información. Hacer accesible la información ambiental a la ciudadanía significa activar la misma participación ciudadana. En el caso del SC, no existe información suficiente y accesible a la ciudadanía, mucho menos en los contenidos de la comunicación social, sobre los servicios ambientales que brinda el SC y su carácter estratégico. Tampoco sobre la tragedia ambiental, social y económica que está ocurriendo en ese territorio, ni valoraciones sobre riesgos y vulnerabilidades tanto de aquellos a los que está expuesta la población del SC como de aquellos que afectan a toda la población del Distrito Federal por la degradación o pérdida de los servicios ambientales. Sin esta visibilidad, publicidad, no hay política pública y no hay respaldo ciudadano a las medidas más básicas relacionadas con detener la invasión de la mancha urbana, el desborde de los poblados rurales y el crecimiento *hormiga* de los

asentamientos humanos y el crecimiento de la frontera agrícola. Todo esto en perjuicio de los recursos naturales que brindan los servicios ambientales.

Debe de ser una prioridad del gobierno trabajar en estas áreas no sólo por ser un derecho de los ciudadanos sino porque además, el acceso a la información facilita la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en temas ambientales que afectan su salud y seguridad.

Asimismo, respecto a la falta de participación y representación de aquellos de quienes dependen los recursos son mayores a las del resto de la Ciudad. Existen severos problemas de representación a nivel de poblados, otros asentamientos y núcleos agrarios para dar debido curso a los problemas e iniciativas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al no participar en los procesos decisorios que afectan a los ecosistemas, la población del SC, carece de oportunidades para representar sus intereses. Esta participación aportaría legitimidad, mejorando la credibilidad y la eficacia del proceso de adopción de decisiones. Esta falta de representación a lo que ha llevado es precisamente al conflicto y resistencia.

La base social de la actual gestión, que se visualiza como un monopolio gubernamental, no son los poseedores. Se sustenta la gestión en un clientelismo donde predominan rentistas sin intereses de largo plazo y alcance. Aunado a esto, existen graves y viejos vicios como la dependencia de los productores del SC a la amplia gama de subsidios que, aunque hoy están en declive, se han venido otorgando a lo largo de décadas⁵ así como profundos problemas de organización.

Es indispensable activar la participación y el involucramiento de un mayor número de población del Suelo de Conservación, sean propietarios, poseedores o pobladores, en las labores relativas a proteger y mejorar los servicios ambientales, de forma que estas labores sean redituables bajo un esquema de apoyo económico. Esto ayudará a reactivar económicamente a este territorio con importantes consecuencias

⁵ Como los programas de Procampo y Alianza para el Campo, los Focomdes, los Programas de Empleo Temporal.

ambientales. Más adelante hay una recomendación muy precisa respecto a la importancia de involucrar al mayor número de población del SC en estas tareas.

Instrumentos de política pública:

Un instrumento que aporta para activar la participación e involucramiento y romper con el clientelismo es también el relativo a la necesidad de visibilidad a los propietarios de los recursos, con hacer visibles a los poblados rurales, y los programas relacionados con la franja fronteriza; Instrumentos detallados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Rendición de cuentas y transparencia

En el caso del SC son escasos los mecanismos de rendición de cuentas para medir la eficacia de las políticas rurales y ambientales. Aunado a esto, como ya se indicó. ante las insuficiencias de recursos de los organismos encargados de investigar presuntas violaciones a la legislación en el SC, no se aplican los mecanismos de control que se contemplan en la legislación vigente para reforzar la protección del SC frente a los distintos hechos ilegales ni se sanciona a los responsables lo cual implica que tampoco haya rendición de cuentas por parte de los propietarios de los recursos quienes en ocasiones toleran la tala clandestina y la venta ilegal del suelo para el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

El interés por una correcta aplicación de la legislación y por la eficacia de las políticas rurales y ambientales para la protección del SC debe ser compartido por la sociedad en general ya que es la única forma de hacer valer su derecho a un medio ambiente adecuado y asegurar su calidad de vida. Para que la ciudadanía cumpla con esta responsabilidad es necesario que exista transparencia y los canales adecuados de rendición de cuentas.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales ayudan a la transparencia y a la rendición de cuentas:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (*Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras*)**

Sinergia de políticas e instrumentos con los mercados

De mayor relevancia es el hecho de cómo influye el comportamiento de los mercados sobre aquellos que ejercen el control sobre los recursos naturales. En el caso del SC, la gestión pública parece ignorar que en su conjunto, las actividades rurales que se realizan en esta parte del territorio no son rentables ni competitivas. Ni la mayor parte del suelo dedicado a la agricultura ni la mayor parte de la población dedicada a la ganadería obtienen resultados competitivos en términos económicos. Las actividades relacionadas con los servicios que se ofrecen al turismo son precarias debido a la ausencia de proyectos alternativos y de difusión adecuada de las áreas naturales protegidas y del valor escénico de este territorio. También, el hecho de que los bosques se encuentran sujetos a la veda, lo que impide que sus propietarios se beneficien de una manera sustentable de ellos, ha dado lugar a una explotación inmoderada, aprovechamiento minero no sustentable, depredación y venta y comercialización ilegal de los recursos.

Asimismo, la gestión parece ignorar que las fuentes de ingreso familiar de los propietarios del SC son prácticamente de subsistencia, sirviendo cada vez más a la

resolución de su economía, la incorporación a la actividad estrictamente urbana en detrimento de su apego a las actividades rurales, al cuidado de su patrimonio y sus recursos dando como resultado los cambios de uso de suelo, el rentismo y venta ilegal de los terrenos.

Lo relevante es que la gestión parece ignorar que cualquiera de las opciones no rurales de ingreso tiene para los propietarios de estos recursos mayor valor de mercado (“valor de cambio”) que el que les retribuye su uso y aprovechamiento tradicional y mucho mayor valor que el que les confiere su calidad de oferentes de servicios ambientales. De acuerdo a lo mencionado en este apartado, cualquier intento que se haga por reorientar el fenómeno de degradación de los recursos del SC debe reconocer la importancia de un verdadero desarrollo rural en esta zona y la existencia de los mercados y que no habrá éxito posible en el esfuerzo si no se hacen llegar a estas personas beneficios económicos, tangibles pero también suficientemente convincentes, asociados a los compromisos de proteger al SC.

Instrumentos de política pública:

Como parte de los Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación se propone el **Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados.**

2. La necesidad de un enfoque territorial

Como ya se ha documentado, la magnitud y complejidad de los desafíos que presenta el suelo de conservación, no han sido abordados con enfoques globales, con una estrategia integral de gestión que persiga una misma finalidad como mantener los servicios ambientales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con intervenciones puntuales, discontinuas y con poca articulación a estrategias y políticas. Así vemos cómo en el suelo de conservación confluyen una gama de programas diseñados fragmentariamente, conducidos por entidades ubicadas en

diferentes sectores de la administración central y delegacional, y con poca o nula coordinación entre programas. Tal es el caso de la regulación en materia de usos del suelo, la protección al medio ambiente o las condicionantes en obras públicas.

Esto se debe en gran medida a la organización administrativa del GDF, donde persiste una desarticulación en la planeación y acciones de los distintos sectores: ordenamiento ecológico y planeación urbana, agua, transporte, vialidades, vivienda; así como a la falta de aplicación de instrumentos de coordinación previstos en muchos instrumentos de política ambiental y urbana. Esto se ha traducido en una insuficiente coordinación institucional, dispersión de recursos e insuficiente capacidad de las instituciones para atender la problemática del Suelo de Conservación⁶.

Para mejorar la gestión del Suelo de Conservación, es necesario abordar a este espacio desde un enfoque territorial. Sólo así se logrará compensar la actual sectorización. Se requiere partir de todo el territorio del Suelo de Conservación con una visión global del mismo y sobre todo comprender e identificar sus “diferentes territorios” y distintas prioridades. El enfoque territorial permite diseñar y aplicar políticas e instrumentos diferenciados para el Suelo de Conservación en función de esta priorización. Articuladas por supuesto por una estrategia integral de gestión que tiene la finalidad de mantener los servicios ambientales, con conocimiento de los procesos concretos que intervienen en él.

Un nuevo modelo de gestión pública para el suelo de conservación basado en políticas territoriales diferenciadas, significa una real valoración de los servicios ambientales y una gestión efectiva en las zonas prioritarias, en las zonas de mayor tensión entre valor de uso y valor de cambio de la tierra. Esta diferenciación de políticas no significa una gestión territorial fragmentada; por el contrario, se sustenta en una visión global del territorio.

⁶ PAOT, 2005.

Instrumentos de política pública:

Las **Áreas de Gestión Estratégica** se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Estas permiten establecer políticas territoriales claramente diferenciadas de acuerdo a distintas prioridades.

En las zonas de alto valor ambiental un enfoque territorial bajo pautas de desarrollo territorial rural

Hoy en día resulta impreciso referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que son varios los espacios urbanos en él. Sobre todo, como ya se ha insistido, hay una franja en los límites del suelo urbano que es en realidad una franja urbana en el Suelo de Conservación a la que hemos llamado franja fronteriza. Sin embargo, es cierto -y es la razón de su actual protección- el hecho de que este territorio conserva zonas rurales que brindan importantísimos servicios ambientales y que tienen un alto potencial para actividades rurales. Este apartado plantea, que estas zonas con potencial para actividades rurales constituyen un factor de mayor importancia para el desarrollo de este territorio del Distrito Federal por lo que es indispensable aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural para lograr su adecuado desarrollo. El objetivo de este enfoque es alentar un mayor desarrollo en la parte rural del Distrito Federal con los beneficios sociales asociados a éste a favor de la población del Suelo de Conservación y con los resultados positivos respecto a la conservación de servicios ambientales. En realidad, es este el planteamiento marco para las zonas de alto valor ambiental y el planteamiento marco de estas recomendaciones.

Estrechamente ligado a la necesidad de aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural, más adelante, en el apartado 4.2, se plantea la necesidad de revalorar al Suelo

de Conservación por su potencial para actividades rurales. Dicho apartado complementa lo expuesto en este.

Actualmente, las estrategias que se han aplicado para el Suelo de Conservación han sido fallidas en sus dos vertientes: respecto a la rural, la importante derrama de recursos públicos en el suelo de conservación no ha generado una dinámica medianamente exitosa de desarrollo rural, así como la vertiente ambientalista tampoco ha logrado conservar y mejorar los servicios ambientales que brinda este territorio. Los resultados productivos, salvo en algunos cultivos, son crecientemente negativos y la tensión de las actividades primarias sobre los ecosistemas sigue avanzando hacia una situación de irreversibilidad. Todo esto, en detrimento de los recursos naturales del suelo de conservación de todos los habitantes de la ciudad, y de especial importancia de mismos pobladores del suelo de conservación.

El enfoque territorial-rural, reconoce la importancia de la multidimensionalidad y converge con el enfoque de gobernabilidad ambiental ya descrito, al considerar a los recursos, factores, procesos, actores e instituciones como un criterio básico para comprender los nuevos procesos y el instrumento de análisis para la operación de políticas públicas a favor de una mejor organización de los espacios rurales. De suma importancia ante la situación imperante en el Suelo de Conservación, este enfoque de desarrollo territorial rural, revalora el papel de la agricultura y de las actividades rurales como un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y como un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Este enfoque, expresa claramente, que la actividad agrícola por si sola es insuficiente para mantener un tejido social vivo y dinámico en muchas zonas rurales. Por lo que busca sustituir la operación de políticas sectoriales por otro basado en la integralidad de factores y en una lógica de planeación orientada al territorio dando relevancia a las implicaciones sociales, culturales y ecológicas presentes en cada unidad territorial.

De acuerdo al enfoque de desarrollo territorial rural, el desarrollo rural debe ser parte del desarrollo general de una región o estado, es decir debe ser parte del desarrollo general del Suelo de Conservación y del Distrito Federal.

Como se ha visto, las estrategias unilaterales de apoyo agrícola no han permitido alcanzar un desarrollo sostenible del medio rural en el Distrito Federal. Como contraposición, la puesta en práctica de políticas de desarrollo rural con lógica territorial, con acento en la diversificación multisectorial complementarias a las tradicionales políticas sectoriales y destinadas al conjunto de la población rural del DF, abren la posibilidad de echar a andar un proceso de desarrollo rural incluyente en lo social e integrado en lo económico y territorial.

En el marco de la lógica territorial del desarrollo rural, este enfoque le asigna importancia a la competitividad económica de cada territorio, en este caso, del territorio rural del Distrito Federal con el propósito de mejorar la calidad de la vida rural. El enfoque insiste en que dicha competitividad no cumple su propósito central si no se concibe su impulso mediante la participación organizada de los actores locales, de los pobladores del Suelo de Conservación, en programas especialmente diseñados para aprovechar los recursos materiales e inmateriales de esta zona. En este enfoque, la opinión de la comunidad local es el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo.

En ese sentido, contribuye a la construcción de gobernanza en el Suelo de Conservación. Asimismo, este enfoque insiste que es necesario promover la diversificación socioeconómica existente, e impulsar la multisectorialidad y, sobre todo, vincular al medio rural con las áreas pobladas y con las ciudades cercanas. Por este motivo se insiste en una necesaria integración del territorio rural y la Ciudad para aprovechar las oportunidades que brinda la Ciudad, sus tendencias económicas y sociales, para el desarrollo y éxito de la actividad rural.

El enfoque de desarrollo rural insiste en una necesaria diversificación de las actividades productivas, el aprovechamiento de las sinergias entre diversos sectores, y los encadenamientos entre actividades productivas y no productivas que permitirían en el mediano plazo aumentar la competitividad del territorio. De acuerdo a este enfoque, en el caso preciso del Suelo de Conservación, las actividades rurales, debieran ir acompañadas de programas y acciones impulsadas por el sector público enfocadas, entre otras acciones, en mejoras en los sistemas locales de comercialización, fomento de las artesanías y otros productos tradicionales, impulso a las agroindustrias y otras industrias locales, promoción del turismo rural y ecológico y otros servicios.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social

- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Una nueva visión para el desarrollo rural sustentable

El reconocimiento internacional de la degradación ambiental provocada por el uso insensato de los recursos naturales ha dado paso a la instauración de nuevos conceptos para el desarrollo de instrumentos de políticas públicas ambientales consagradas a cristalizar los principios del Desarrollo Sustentable, buscando el equilibrio entre los objetivos de progreso económico, bienestar social y funcionamiento biofísico de los ecosistemas.

De tal suerte que, la conservación moderna ya se concibe como el uso, manejo y protección de los recursos naturales renovables, con el objetivo final de conservar a la flora y fauna en ecosistemas funcionales, que se mantengan en el largo plazo generando riqueza y bienestar.

De la misma manera que la visión sobre los modelos y mecanismos para llevar a cabo la conservación se han modificado substancialmente a través del tiempo, el discurso sobre la relación entre el campo y la ciudad ha recorrido diversos momentos y ha variado de manera importante desde una postura autoritaria y centralista hasta una manera abierta de discusión, en donde la preocupación fundamental radica en el futuro del medio ambiente y la preservación del entorno rural de la ciudad.

No obstante, la relación campo-ciudad sigue siendo comprendida como una relación de subordinación donde lo importante radica sólo en renovar o mantener las funciones que debe cumplir el campo, y por ello incluso ser retribuido a cambio de satisfacer las necesidades y servicios que requiere la ciudad.

Ante los escasos resultados que esta postura ha brindado, parece necesario replantear el problema visualizándolo, ya no solo desde el punto de vista de las necesidades urbanas, sino desde el punto de vista de los requerimientos rurales, para su desarrollo sustentable.

Esta concepción pudiera traer como consecuencia lógica de su aplicación la conservación, generación y manejo de los bienes y servicios ambientales que tanto requieren las zonas urbanas, pero no como producto único de las zonas rurales, sino como una consecuencia o un “subproducto” del desarrollo rural sustentable.

Esta “nueva” forma de plantear el problema pudiera incluso alterar la postura de subordinación del campo a la ciudad de manera tal que fuese la ciudad la que pudiera cubrir las necesidades rurales a través del desarrollo de un concepto de “ruralidad moderna”, que permita dejar atrás la versión ochentera de la OCDE en donde la palabra rural se refería a «territorios con débil densidad de población y con una actividad económica diversa, relativamente independiente de la influencia directa de las zonas metropolitanas», para convertirla en una nueva relación entre el campo y la ciudad en donde se enmarcan sin límites, las interconexiones, se da la diversificación de actividades y relaciones sociales que antes no existían, cimentadas en la amplia gama de nuevas alternativas que brinda el sector rural y que ya no solo están fincadas en concepto “del agro”.

Ahora bien, a la luz de lo que se ha argumentado en los apartados anteriores, podría pensarse que la consecuencia lógica de reconocer el “derecho al desarrollo” de las comunidades rurales del Distrito Federal, no sería otra que la de abandonar la categoría de suelo de conservación y proponer alguna otra que recupere de manera explícita a la sustentabilidad del desarrollo rural en el área en cuestión. Sin embargo, el impulso de una iniciativa de ese tipo no solamente se toparía con los obstáculos propios de dos gremios (el de los especialistas en

“desarrollo urbano” y los especialistas en “ecosistemas”), sino que también podía ser objetable en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual como hemos dicho, considera a ciertas áreas dedicadas a la conservación como parte de la conservación del hábitat natural que se traduce en la participación en la revisión de la legislación. En vista de que el concepto de conservación sigue siendo una categoría central en el régimen del territorio, no solamente en el régimen del Distrito Federal sino en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el propio artículo 27 constitucional, lo que aquí se sugiere es promover una modificación del sentido que se da al concepto de conservación, de manera que incluya el derecho de las comunidades rurales a hacer un uso sustentable de sus recursos, precisamente como parte de una estrategia de conservación de los mismos asociada al destino general de ese gran centro de población que es la ciudad de México. Como hemos señalado, ese cambio de sentido es perfectamente posible.

3. Una necesaria revaloración del Suelo de Conservación

A manera introductoria, la revaloración del Suelo de Conservación se refiere a la necesidad de una efectiva valoración de este territorio en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee. Asimismo, su revaloración implica valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales y también como tal, un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal.

Esta revaloración del Suelo de Conservación podría traducirse en el soporte para aplicar los instrumentos precisos propuestos en el siguiente apartado ya que estos requieren de la existencia de apoyos e involucramiento de la ciudadanía en general.

3.1 La valoración del Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los servicios ambientales que provee

Mucho se ha dicho sobre la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Este papel prioritario del Suelo de Conservación está incluso legalmente reconocido y de acuerdo a la evolución jurídica y programática relativa a este territorio, pareciera ser la razón actual de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de Conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”⁷

Independientemente de que más adelante se argumente que desde el ámbito regulatorio y de la gestión pareciera quedar de lado el potencial rural de muchas zonas de este territorio y la regulación parece ser más de corte ambientalista, es imposible no resaltar en primer término su papel prioritario como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad.

La población en general debe valorar los vínculos entre la dinámica urbana y los servicios ambientales que proveen los recursos que se localizan en la mitad sur del territorio de la ciudad. Es importante que los ciudadanos tengan conciencia de que la pérdida o deterioro de estos ecosistemas y por lo tanto de los servicios ambientales que brindan, atenta contra el derecho constitucional de toda la población a: “un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.⁸ Derecho igualmente

⁷ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4º.

reconocido en la legislación local: “En el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”.⁹

Además, estos servicios ambientales, que brinda el SC de acuerdo al marco jurídico, son bienes públicos. Por ejemplo, la primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”¹⁰.

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población. Resulta pertinente aclarar en este punto, la diferencia que existe entre los recursos naturales (los elementos abióticos y las plantas, animales y microorganismos) que integran los ecosistemas, que no son un bien común o bien público, que generalmente tienen propietarios bien definidos; cuya propiedad está regulada bajo el derecho de propiedad en el marco jurídico mexicano; y los servicios ambientales que son los procesos a través de los cuales estos recursos dan sostén a

⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal artículo 18 inciso III.

¹⁰ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

la vida. Es el servicio ambiental intangible, el que debe entenderse como un bien común o bien público.

Tanto la *Ley General de Vida Silvestre* como *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, señalan la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Por ejemplo, la ley forestal señala que "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales..."¹¹

De igual forma, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* que considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: "los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros",¹² reconoce en varios artículos la importancia de valorar los servicios ambientales.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también como se señala más adelante, se requiere en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación. Resulta necesario, hacer hincapié en que no son sólo los habitantes del suelo de conservación quienes deben comprender esta dinámica sino toda la población del Distrito Federal ya que la conciencia sobre la

¹¹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VI

¹² Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 3 fracción XXX.

importancia de mantener los servicios ambientales que provee esta parte del DF, está mucho más presente entre los pobladores de este territorio que en el resto de la Ciudad.

No se trata de un tema exclusivo de educación ambiental y simple concientización, sino que por valoración se busca, como se señala más adelante que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado y manejo eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios. “Valorar el capital natural significa comprender que debe corresponder una necesaria retribución social y económica a los agentes que realizan labores de conservación”.¹³

Instrumentos de política pública:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

3.2 La revaloración del Suelo de Conservación como un espacio con áreas de gran potencial para actividades rurales y por lo tanto con gran potencial para el desarrollo de este territorio

Como se señaló en el inciso anterior, resulta imposible no enfatizar la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo de

¹³ Díaz y Díaz Martín, 2001.

acuerdo a la evolución jurídica y programática así como la gestión relativa a este territorio, pareciera ser actualmente la única razón de su caracterización y protección.

La actual gestión no enfatiza el potencial rural de más del 61% del Suelo de conservación olvidando el carácter rural de este espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos. Pareciera ser, que en detrimento de los pobladores rurales y el potencial rural que aún conservan importantes áreas de este territorio, la gestión le da mayor peso al tema ambiental que al carácter rural de este territorio y de sus pobladores originales así como a las prácticas rurales ignorando que ambos objetivos no se contraponen sino que como señala el enfoque de desarrollo rural territorial ya detallado, la agricultura y las actividades rurales son un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y de mayor importancia son un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Cuando, en 1975, la legislación urbana comienza a insertar elementos de conservación para la categorización del suelo en el Distrito Federal, mediante la definición de cuatro espacios de actuación: urbano, conservación, mejoramiento y reservas territoriales, los espacios de conservación fueron construidos en la lógica de seleccionar aquellos en donde debieran protegerse los elementos naturales y el desarrollo de prácticas rurales. Así, en el suelo de conservación, se incluyó al suelo rural que había venido sirviendo para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos.

Si este “olvido” ocurre de lado de la gestión, podemos imaginar lo que ocurre del lado ciudadano. No se puede minimizar que en la zona rural del Distrito Federal se localizan 49 poblados rurales y existe una población de corte rural de cerca de 700 mil habitantes de los 2.2 millones que viven ahí. Así mismo, las siete delegaciones con actividades rurales cuentan en su conjunto con 188 organizaciones económicas de productores.

Actualmente este territorio no es valorado como tal, y resultado de esto, se ha ido perdiendo cada vez más el carácter rural de este territorio y aunque permanecen las actividades agropecuarias, la situación económica y social orilla a que muchos de los productores desempeñen otros oficios y ocupaciones profesionales. Este territorio y su carácter rural como espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales y de turismo alternativo debiera ser revalorado tanto por las instituciones como por toda la población del Distrito Federal y gestionado bajo un enfoque de desarrollo territorial rural que tiene como consecuencia natural la protección de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales.

Como ya se indicó en el apartado relativo al desarrollo territorial rural, debiera impulsarse el derecho que tiene esta parte de la población de realizar actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales, turísticas y demás de corte rural lo cual contribuiría al mejoramiento integral del bienestar social en esta zona. Desde el ámbito de la gestión las políticas agropecuarias habrán de aplicarse e institucionalizarse para contribuir a resarcir la problemática en este territorio. La mayor contribución se encuentra en convertir en rentables las actividades rurales, en el arraigo de la población en las zonas rurales, en frenar el crecimiento de la mancha urbana y en la conservación del suelo y agua para la producción rural.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales:
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados
(*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

3.3. La revaloración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal

Los dos incisos anteriores hicieron referencia a la necesidad de valorar al Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee, tema sobre el cual se ha avanzado, en especial en la agenda gubernamental. Asimismo, se he hecho énfasis en la necesidad de valorar los espacios rurales de este territorio, con una importante población rural y con gran potencial para actividades rurales. Si se logran estas dos cuestiones, se lograría que los ciudadanos del Distrito Federal valoraran a este territorio como su patrimonio natural y cultural. Esto permitiría avanzar en muchas alternativas para proteger este territorio.

Si la población en conjunto comprende que este espacio constituye un patrimonio cultural y natural privilegiado y que los servicios públicos ambientales que de ahí se obtienen constituyen un derecho colectivo, derecho común de toda la población, debiera comprender que como tal tenemos todos derechos, responsabilidades y

obligaciones para conservarlos y protegerlos. De otra forma, el compromiso y responsabilidad ciudadana estaría quedándose trunca en sólo un grado de conciencia social que evidentemente no aporta para la protección y mantenimiento de los servicios.

Cristalizar el proceso de valoración social, significa que la ciudadanía “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y coadyuvan mediante diversos esquemas en la obligación de proteger los servicios ambientales. Esto se puede resumir en un acuerdo social urbano-rural, a partir del cual es posible establecer compromisos vinculantes entre los segmentos de población que habitan en el suelo urbano y los pobladores del SC dirigidos a la protección de los servicios ambientales.

Se había mencionado ya en este estudio que existe un concepto que puede contribuir a consolidar una nueva visión del SC como un territorio que incumbe tanto a la población urbana como a la rural por lo que se considera relevante reiterarlo en este capítulo. Se trata del concepto de patrimonio natural: mientras que por una parte se reconoce la propiedad sobre la tierra como una condición que da lugar a expectativas legítimas de aprovechamiento, al mismo tiempo se reconoce el mismo territorio como un patrimonio común, en el sentido de que impone a todos una responsabilidad generacional respecto del mismo (Melé, 2011).

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.

4. El reconocimiento y apoyo a dueños y poseedores (en el sentido amplio) de recursos naturales estratégicos

Como ya se mencionó, la *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Además señalan explícitamente que los servicios ambientales los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos últimos y señalan la necesidad de **promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales** que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”¹⁴

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:**

¹⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

Artículo 30 "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación," y; VII "crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana".

Al igual que estas dos leyes, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación, incremento, mantenimiento y mejora de los servicios ambientales¹⁵. Por ejemplo: señala que:

"el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales".¹⁶

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones en el uso de los recursos sino por una conducta proactiva. Tras lo expuesto, es evidente que dicha legislación, no compensa a propietarios de los distintos recursos por la propiedad sobre los servicios ambientales

¹⁵ Ley Desarrollo Rural Sustentable Artículos 53, 55, 64 y 71

¹⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

–ya que no les pertenecen- o por las limitaciones fijadas a sus propiedades para proteger dichos servicios sino que les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas. De esta forma debe entenderse que si bien es cierto que las leyes citadas en este texto, alteran los derechos de propiedad, lo están haciendo de manera que se abren nuevas oportunidades de negocio para sus titulares.

Apoyarse en la legislación de servicios ambientales para delinear una gestión efectiva en el suelo de conservación ayuda a enfrentar la actual disyuntiva en el suelo de conservación: si los propietarios de los recursos naturales en este territorio dejan de tener un atractivo de utilidad sobre estos, lo más probable es que tampoco se interesen por su conservación. Lo urgente es conservar el interés privado de los propietarios en un nivel que no neutralice por completo sus expectativas de utilidad, y montar sobre esa base patrimonial privada los deberes de conservación.

Ante la situación precaria en el Suelo de Conservación se requiere que los esfuerzos por conservar los recursos naturales tengan impacto en el bienestar de la gente. Ante esto se requiere desplegar una gama de políticas públicas e instrumentos que generen incentivos para el uso sustentable de los recursos reconociendo y apoyando a quienes los usan de manera sustentable, comenzando por los propietarios y poseedores. Los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales debieran ser los primeros en custodiar, conservar y manejar los recursos naturales para así poder mantener servicios ambientales suficientes y de calidad.

En el caso preciso del Suelo de Conservación, se requieren mecanismos que permitan aterrizar los conceptos citados en las leyes que regulan la provisión de servicios ambientales como mecanismos eficaces de integración de las comunidades locales a las acciones de conservación y restauración de los recursos naturales. Asimismo, resulta de suma importancia lograr la toma de conciencia en los sectores

social y privado de manera que reconozcan el valor de conservar los recursos de este territorio para lograr estrategias comunes para este fin. Por ejemplo, identificar y promover mecanismos de pago y estímulo hacia los propietarios o comunidades que mantienen sustentablemente los recursos naturales, y que mantienen o mejoran la provisión de servicios.

Si bien es muy cierto que la ciudadanía tiene un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y que los ecosistemas del suelo de conservación proveen servicios ambientales fundamentales para la consecución de este derecho y que varios de estos servicios constituyen derechos colectivos de la población, también es cierto que estos recursos tienen propietarios y que los dueños de estos recursos tienen derecho a que se reconozcan, valoren y apoyen sus labores que permiten mantener la sana y sustentable provisión de servicios ambientales.

Los esfuerzos por mantener los servicios ambientales deben tener un impacto en el bienestar de esta gente. Ante un régimen que impone amplias restricciones a los propietarios con fines de conservación, anulando en la mayoría de los casos sus expectativas de utilidad sobre ellos, es imperativo conservar a través de distintos y eficientes esquemas -no sólo compensaciones que en muchas ocasiones se tornan perversas- el interés privado de los propietarios, poseedores y habitantes de este territorio sobre sus recursos.

Apoyados en la legislación relativa a servicios ambientales, una verdadera política de valoración social de los servicios ambientales que presta el SC, debe estar asociada a un efectivo reconocimiento, visibilidad y a un mejor respaldo económico y técnico para toda la gama de tareas relacionadas -directa o indirectamente- con el mantenimiento de los servicios ambientales; de forma tal que estas actividades para la sana y sustentable provisión de servicios sean atractivas para los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales y que de esta forma, sean ellos mismos los primeros en custodiarlos, conservarlos y manejarlos sustentablemente.

La legislación a la que se ha hecho referencia permite consensar y adoptar una visión que considere la provisión de los servicios ambientales como una actividad de interés público y como tal respaldada técnica y económicamente, ya que el sano abastecimiento, el mantenimiento y aumento de los servicios ambientales, son actividades de interés de todos, ya que tienen un impacto en el bienestar de toda la población.

En el mismo sentido, el carácter que tienen los servicios ambientales de satisfactores de “una necesidad inminente general”, es lo que lleva a sugerir que las actividades relacionadas con mantener su provisión, deben ser consideradas un servicio público que debe quedar bajo la conducción del estado, bajo modalidades de gobernanza, que catalice el involucramiento de núcleos agrarios, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y de todos aquellos involucrados en actividades en el suelo de conservación.

Mauricio Yanome Yesaki, en su estudio sobre los servicios públicos, señala que las necesidades colectivas de la sociedad han cambiado desde que se establecieron los “servicios públicos” en la Constitución de 1917. Debido a esto, sería necesario reformular el concepto de servicio público, de forma tal se adapte a los tiempos actuales.¹⁷ De acuerdo a este estudio, *los servicios públicos son aquellos que tienen como finalidad satisfacer una necesidad colectiva inminente como es el caso de los servicios ambientales.*

Para Ernesto Gutiérrez y González, otro reconocido administrativista, un servicio público, es la actividad especializada que desarrolla una persona pública o privada, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva mientras éstas subsistan¹⁸. Las actividades para asegurar los servicios ambientales, satisfactores de necesidades indispensables y colectivas

¹⁷ Mauricio YANOME YESAKI

¹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, 2003.

encajan perfectamente dentro de esta definición. En realidad, estas actividades son tan importantes como otros servicios públicos ampliamente reconocidos como lo son los servicios de salud, de educación, de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera

Entender que las actividades para mantener los servicios ambientales deben ser calificadas como actividades de interés público, lleva a la conclusión de que éstas conllevan un costo o requieren de apoyos técnicos o una compensación, los cuales deben ser satisfechos por el estado y la sociedad, al igual que aquellos que conllevan los servicios arriba mencionados (alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera). Requiere comprender también que el Estado tiene la obligación de velar por su protección y que se requiere de la participación a todos los niveles de todos los agentes públicos, sociales y privados para su mantenimiento.

Más allá de argumentar si son o no un servicio público las actividades tendientes a mantener los servicios ambientales, es ya un hecho de acuerdo a toda la legislación citada en este apartado que la ley les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y además establece que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación**. En específico, como ya se señaló, la ley forestal indica que se deben “desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; se deben “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.¹⁹

¹⁹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracciones VI y VII respectivamente.

Una vertiente para concretar el compromiso social ante la valoración de los servicios ambientales, sería transitando a esquemas urbano-rurales de compensación a aquellos que están involucrados –directa o indirectamente- en el mantenimiento de los servicios ambientales como pueden ser los dueños y poseedores de estos recursos, núcleos agrarios y otros habitantes de este territorio, y todos aquellos involucrados en actividades específicas con estos fines como las actividades de conservación de suelos, de bosques, el manejo sustentable de los mismos o actividades ecoturísticas.

Otros agentes involucrados en el mantenimiento de servicios ambientales son las entidades académicas, organizaciones no gubernamentales e inclusive entidades gubernamentales que brindan educación ambiental y apoyos económicos y técnicos para proyectos sustentables que cristalizan servicios, entre otros agentes.

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Hay varios instrumentos que permitirían materializar esquemas urbano-rurales de compensación y retribución a aquellos que realizan actividades para mantener los servicios.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento, es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Este nuevo enfoque y cambios en la gestión territorial, se sintetizan de la siguiente forma: “hacer de las actividades relacionadas con el mantenimiento de servicios

ambientales, actividades económicas de interés público, por ende, atractivas para todos los agentes que en forma directa o indirecta se involucren en ellas”.

5. Reorientar la acción de gobierno con un enfoque territorial bajo pautas de gobernanza para la protección de los servicios ambientales

De gran importancia es que persiste la inercia institucional a visualizar el suelo de conservación y específicamente a los núcleos agrarios, como ámbito casi exclusivo de la acción de gobierno. De aquí la escasa articulación de acciones con diversos agentes relevantes, como son las organizaciones sociales y privadas, el resto de los pobladores, e inclusive los centros de investigación.

El enfoque territorial y la gobernabilidad ambiental, hace clara referencia al capital social y a la importancia de incorporar a todos los actores relevantes a las distintas decisiones, acciones y actividades. En el caso preciso del SC los actores son las comunidades locales, los distintos pobladores, poseedores, usufructuarios o rentistas quienes deben vincularse con inversionistas, y distintas organizaciones educativas, organizaciones públicas y privadas para mantener la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales.

De esta forma, el enfoque territorial, y la necesidad de involucrar a la población del Suelo de Conservación, requisito para la gobernabilidad ambiental, está estrechamente ligado con la necesidad de construcción gobernanza en el suelo de conservación, donde el estado figura, sobre todo, como garante del interés público, facilitador de recursos y coordinador de las varias actividades relacionadas a la gestión pero con el apoyo y la participación organizada, tanto de quienes utilizan, custodian y manejan los recursos localmente para mantener la provisión de servicios, como de aquellos que pueden brindar apoyo técnico, asesoría y/o financiamiento.

Impulsar el involucramiento de dueños, poseedores y usufructuarios de los recursos y de otros pobladores

Para afrontar el reto del desarrollo rural sustentable, es necesario conservar a los ecosistemas funcionales y con la mayor parte de sus elementos presentes, (a fin de que continúen produciendo los anhelados bienes y servicios ambientales), es indispensable tomar en cuenta las complejas preferencias de individuos, productores, organizaciones e instituciones, ya que es casi imposible conservar si no hay beneficios identificables para los actores involucrados. Para ello, es requisito ineludible, enlazar la conservación con las oportunidades instrumentales, derivadas del poder del interés público y de la fuerza de los legítimos intereses de individuos, comunidades y propietarios.

Para esto es imprescindible ofrecer herramientas y espacios para el quehacer de la sociedad y del gobierno, que solo pueden lograrse al instaurar nuevas políticas que, por un lado sean idóneas para mantener a ejidos, comunidades y pequeños propietarios o poseedores de predios como dueños del suelo y de sus medios de producción, salvaguardando sus estilos de vida y los ecosistemas de que dependen y, por otro lado permitan encontrar las respuestas que ofrece la zona urbana del Distrito Federal, para captar ingresos (distintos a los agropecuarios o forestales) en volúmenes importantes, dirigidos a una minoría que es dueña o legítima poseedora de los predios que conforman el Suelo de Conservación.

Para lograrlo será requisito por un lado, la visibilización de actores y sectores sociales con intereses diferenciados y derechos comunes; y por el otro la recuperación de los principios jurídicos de interrelación entre campo y ciudad y de distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano en el contexto de un desarrollo rural sustentable.

Lo más importante de hacer visibles a los poblados rurales como principales responsables de actividades productivas en el SC, sea el reconocimiento de su derecho a participar en procesos de desarrollo rural sustentable, si bien sujetos a una función de conservación. Esto supone un giro en la forma en que se califica el territorio, donde la palabra conservación incorpora de manera explícita el desarrollo rural sustentable.

Sin embargo, debido a que los ecosistemas están asociados a ámbitos territoriales definidos, surge también la obligatoriedad de pensar en que la incorporación de los dueños y poseedores legítimos de la tierra como interlocutores insustituibles de los procesos de gestión del SC tiene dos motivaciones complementarias: por un lado, crear el espacio para que, puedan hacer valer sus derechos a un aprovechamiento sustentable. Al mismo tiempo, dicha incorporación podría tener como consecuencia el que el resto de los actores (en particular los representantes del GDF tanto en el nivel central como el de las delegaciones) puedan exigir a los pueblos el que asuman su responsabilidad como propietarios de un suelo cuya función primordial es la conservación.

- Las comunidades y pequeños propietarios son, sin duda, capaces de “trabajar de la mano”, pero es necesario lograr integrarlos en “unidades”, ya sean familiares, vecinales o de acuerdo a sus distintos intereses, con la finalidad de lograr una gestión más ordenada y eficiente del suelo.
- La diversificación de actividades económicas sustentables dentro del Suelo de Conservación (no necesariamente ligadas al agro) son la alternativa que permite desarrollar oportunidades favorables para la conservación. De esta manera, las actividades rurales serán mucho más complejas que la sola producción agropecuaria o forestal,

cobijándose a una diversidad de actividades y relaciones sociales que pudieran, sin duda, reforzar el vínculo entre lo urbano y lo rural. Así mismo crece la importancia del espacio rural, aumentándose también el papel que juegan las comunidades y legítimos propietarios y poseedores de la tierra en la gestión sustentable de los recursos naturales.

Como ya se ha reiterado, se conoce que en el Suelo de Conservación hay 49 poblados rurales y existe una población de cerca de 2.2 millones de los cuales se considera que cerca de 700 mil habitantes son de corte rural. Por este motivo y como ya se señaló en el apartado relativo al enfoque territorial rural, urge involucrar a la mayor cantidad de población posible a las tareas de conservación. No sólo a los propietarios de los recursos. Además, no sólo los dueños de estos recursos sino que, cualquier agente privado o público, incluyendo las instancias gubernamentales que realizan actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales, deben contar con respaldo económico, técnico y social.

De aquí la importancia de que las propuestas básicas de gestión territorial para mantener los servicios del suelo de conservación, deben ir más allá de la visión acotada de compensaciones o de atención de los costos de oportunidad y deben permitir la evolución de los actuales esquemas de pagos por servicios ambientales y del Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica. De forma tal que sean realmente atractivos para los poseedores del suelo de conservación frente a la presión del mercado inmobiliario y los intereses políticos que se expresan en la periferia del suelo urbano.

El objetivo es:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Todos los instrumentos propuestos en el siguiente documento tienen como objetivo impulsar la participación de un mayor número de actores pobladores del Suelo de Conservación y de otros agentes en específico están:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales:**
- **Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:**
 - **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
 - **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
 - ***Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)***

- **Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

ii. Instrumentos y mejores normativas

En el apartado anterior, se presentaron una serie de recomendaciones generales de política que atienden la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental, las zonas que brindan más servicios ambientales y que son ajenas a la problemática urbanización. Estas áreas son las que tienen más valor como prestadoras de servicios ambientales por lo que es urgente conservarlas de manera adecuada. Esas propuestas de política, de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos ²⁰. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. A diferencia de esos lineamientos generales, en este apartado se presentan programas e instrumentos que de acuerdo a Luis Aguilar, representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Estos programas e instrumentos ya habían sido mencionados en el apartado anterior precisamente como los mecanismos que permiten alcanzar dichos objetivos.

²⁰ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

En este sentido los programas e instrumentos que se presentan a continuación son un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o instrumentos particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes particulares del problema relativo a la pérdida de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos programas e instrumentos, ayudarán a transitar al escenario deseable en el Suelo de Conservación, donde se logran mantener y mejorar los servicios ambientales a la par de un desarrollo rural eficaz de esta zona traduciéndose en un incremento en la calidad de vida de la población del suelo de conservación. La mayoría de los Programas e instrumentos constituyen propuestas, sin embargo se identificaron programas e instrumentos normativos ya existentes que deben ser aprovechados.

Primero se presentan una serie de Programas que permiten aterrizar los conceptos generales de política detallados en el apartado anterior, algunos de ellos con instrumentos precisos. En el segundo apartado, se presentan instrumentos muy puntuales derivados de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. Dependiendo de las circunstancias y capital territorial de la zona es posible aplicar uno u otro instrumento para aportar al mantenimiento de los servicios ambientales, a través de esquemas de gobernanza –mediante la participación de actores locales contribuyendo a la certidumbre. Los instrumentos propuestos en este documento permiten incorporar diseños viables de institucionalidad local, que significan aportes sustanciales en la gobernabilidad de los recursos naturales de este territorio, a la gobernabilidad ambiental²¹.

²¹ La gobernabilidad ambiental se refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, - en un sentido amplio - en los cuales intervienen los gobiernos o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios o el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas. Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, www.fiaes.org.sv/docs/getdoc.pdf.

Resulta importante señalar, que los programas e instrumentos propuestos no anulan los programas y la gestión actual. Estos complementan los ya existentes, y presentan mayores alcances desde una perspectiva de gobernanza para el mantenimiento de los servicios ambientales. El objetivo es enriquecer el conjunto de instrumentos de forma tal que se generen diversas opciones en su selección y combinación; y así, cada política territorial cuente con sus instrumentos específicos.

1. Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Se ha señalado ya que la falta de valoración social de este territorio es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si esto no ocurre, es imposible involucrar a la sociedad en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación ya que como se indicó, no se trata de un tema exclusivo de concientización o educación ambiental sino que por valoración se busca, que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado, el manejo y aprovechamiento eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios”.

Se propone establecer un Programa para lograr la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Este programa debe ser interinstitucional forzosamente y cuenta ya con instrumentos normativos que reconocen el valor del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales y como tal, hay varios instrumentos normativos que ayudan a establecer que los servicios ambientales son propiedad común de todos los ciudadanos del Distrito Federal. De igual forma, se cuenta ya con instrumentos normativos, señalados en este apartado que establecen la obligación de

valorar y compensar las actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales las cuales son reconocidas como actividades de utilidad pública.

Instrumentos normativos:

El papel prioritario del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad es indiscutible. Está incluso legalmente reconocido y es precisamente la razón de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”²²

Los servicios ambientales: bienes públicos de acuerdo a la legislación vigente

El carácter de los servicios ambientales como bienes públicos, no privados, tampoco es cuestionable. Las leyes que los regulan les reconocen esta característica. Estas leyes son: *Ley General de Vida Silvestre*, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* y *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. El propio reglamento de la PAOT, les confiere este carácter. Además, los instrumentos jurídicos aportan para señalar que estos bienes públicos deben ser valorados como tal y reconoce que en muchas ocasiones se requiere de obras y actividades para incrementar, mejorar o conservar su producción. En este sentido, el marco jurídico señala la necesidad de apoyar en dichas actividades y de asumir los costos por parte de la sociedad beneficiada.

²² Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

La primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”²³; y reconoció que estos se dan de manera natural o por medio del manejo sustentable:

Son servicios ambientales: “Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁴

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población.

²³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

²⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 7, fracción XXXIX.

La *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales y como se indicó, reconocen que estos los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos y señalan la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”²⁵

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal que les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:

Artículo 30 “... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales,

²⁵ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; VII “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* es la tercera ley que regula los servicios ambientales. Esta ley, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”²⁶

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: “los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁷

Al igual que la *Ley de Vida Silvestre* y la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento

²⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

²⁷ Ley de Desarrollo Rural Sustentable , artículo 3 fracción XXX.

sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.²⁸

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.
- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

La disposición de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* es bastante reciente (mayo de 2008) y breve. Se incluyó al adicionarse un artículo 55BIS a la ley y se limita a establecer que “las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquéllas que pueden presentar cualquiera de las características y

²⁸Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

elementos biológicos señalados en los artículos 48 al 55 de la presente Ley como proveer servicios ambientales.

De suma importancia es que el reglamento de la PAOT reconoce la existencia de bienes y servicios públicos ambientales como es el caso de los servicios ambientales que brinda el SC y señala que sus beneficios se obtienen ya sea de manera natural o requieren del manejo sustentable:

“Bienes y servicios públicos ambientales: aquellos elementos naturales de jurisdicción del Distrito Federal y **los beneficios que éstos brindan de manera natural o por medio del manejo sustentable de los mismos**; y que suponen dominio público, en los que se llevan a cabo diversidad de actividades, de los que derivan derechos que por su naturaleza difusa e intangible, sólo son susceptibles de conservarse y protegerse mediante la tutela pública y las **acciones colectivas**”.²⁹

Este artículo hace clara referencia a la necesidad de conservar estos bienes y servicios públicos ambientales mediante **la tutela pública y las acciones colectivas**.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales y considera de utilidad pública las obras y acciones tendientes a su conservación. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

²⁹ Reglamento PAOT, artículo 2, fracción IV.

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales que sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones sino por una conducta proactiva. Les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas.

2. Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación

A continuación se señalan una serie de programas que ayudan a impulsar el desarrollo territorial rural en el Suelo de Conservación con miras a mejorar la calidad de vida de la población rural, a que ejerzan su derecho al desarrollo rural, a mejorar su calidad de vida a la par de mantener y mejorar los servicios ambientales.

2.1 Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial.

Este apartado presenta los programas que está impulsando la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Se considera que de acuerdo al enfoque que plantea este estudio para conservar las áreas de mayor valor ecosistémico, que se basa en el desarrollo rural territorial, estos programas presentan ya un avance en este sentido. A continuación se sintetiza el enfoque, iniciativas e instrumentos de la Sederec que se relacionan con el desarrollo territorial rural.

Enfoques: Sederec enfatiza la dimensión rural

Las estrategias centrales del programa, describen el impulso de una política de fomento económico la cual tiene el objetivo de promover el crecimiento mediante el

encadenamiento productivo de los sectores agropecuario, industrial, comercial y financiero. Crear ambientes adecuados para la integración de las cadenas productivas e infraestructura agropecuaria con una visión del desarrollo sustentable, que busca impactar al conjunto de la sociedad, vinculando estratégicamente sus recursos humanos, educativos, científicos y tecnológicos, para promover una economía dinámica e innovadora.

Con esta nueva delimitación espacial del territorio, que reconoce el suelo de conservación, se incluyó en él al suelo rural, es decir, el espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos al centro urbano y sus excedentes a otras entidades. Lo anterior obliga a revisar concienzudamente la ordenación territorial que requiere el Distrito Federal para reconocer el desarrollo espacial vigente, junto con sus actividades.

Actualmente, lo rural se entiende como el espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícola, artesanal y de turismo alternativo con base en procesos productivos, educativos, recreativos y de conservación de recursos naturales, llevados a cabo por sus habitantes junto con los aspectos que involucran el reconocimiento de derechos individuales, sociales, civiles y de tercera generación.

Instrumento jurídico

La nueva Legislación en materia de desarrollo rural para el DF es un instrumento clave para el DTR, bajo este soporte jurídico la Sederec avanza y en forma muy creativa y con un horizonte de mediano y largo plazo; como se esboza adelante.

Instrumento-programa turismo alternativo

La Sederec ha elaborado un planteamiento programático en materia de turismo alternativo que puede ser la plataforma para el desarrollo rural en el SC, en síntesis presenta novedosos enfoques y líneas de acción:

1. El turismo alternativo, un asunto patrimonial de la Ciudad sustentado en el valor histórico, cultural, social, económico y ambiental que han creado los pueblos originarios y los núcleos agrarios en el territorio del Distrito Federal, así como una gran extensión de bosques, chinampas, canales y zonas de cultivo.
2. Categorías de turismo alternativo y patrimonial se encuentran el turismo rural, el turismo ecológico y de aventura, las rutas patrimoniales, el turismo de investigación, el turismo en pueblos originarios, el turismo de medicina tradicional y alternativa, el turismo de ferias y exposiciones, entre otros.
3. Importancia: no sólo para la economía local sino para la permanencia de las relaciones sociales de convivencia, recreación, administración del tiempo libre y el fomento de los valores culturales, rurales y ambientales.
4. La función social del territorio para el turismo alternativo y patrimonial: En el Distrito Federal existen 88,442 hectáreas del denominado suelo de conservación, en donde la práctica del turismo rural, ecoturismo y turismo de aventura está permitida en al menos 85,231.3 hectáreas de acuerdo a la normatividad existente, lo que genera un rico potencial para la práctica de la actividad.
5. Inversión: a pesar del potencial los presupuestos anuales son del orden de los 4-5 millones de pesos, desde el 2001 a la fecha;
6. Destino recursos públicos: A partir de 2001 se ha invertido en proyectos sociales de mejoramiento a los espacios destinados a la prestación de servicios de turismo alternativo; relacionados con la concienciación ambiental, con participación de comunidades de la zona montañosa, principalmente, y poca de comunidades de la zona lacustre; proyectos ecoturísticos de la zona poniente; proyectos en la zona lacustre; apoyo a la

ciclovía en el tramo del antiguo camino del ferrocarril a Cuernavaca y se invirtió en el mejoramiento de cabañas; entre otros.

7. Instrumentos jurídicos: además, de los asideros jurídicos mayores, se tiene:
- i. desde enero de 2007 la facultad exclusiva a la Sederec de establecer las políticas y programas generales en materia de turismo alternativo, y formular ejecutar los programas específicos en
 - ii. materia de turismo alternativo (artículo 23 Quinto, fracciones I y II).
 - iii. la Ley de Turismo del Distrito Federal establece diversas disposiciones para el fomento del turismo alternativo en acciones coordinadas entre la Sederec y las Secretarías de Turismo, de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Medio Ambiente;
 - iv. la normatividad turística también señala diversas disposiciones observables en materia de planificación, promoción, fomento, financiación, apoyos a la inversión, educación, capacitación, prestación de servicios, registros, y mecanismos de coordinación, que deberán ser aplicables al desarrollo del turismo alternativo;

Instrumento programa desarrollo agropecuario y rural

También la Sederec presenta una vertiente que no se limita al eje rector de la conservación, avanza con el *Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural* que acuerpa cinco líneas de acción, algunas de ellas conforman subprogramas específicos, ver más adelante, y se pronuncia por un desarrollo rural que preserve los servicios ambientales.

1. Fomento a las Actividades Agropecuarias y a la Agroindustria.
2. Cultivos Nativos (maíz, nopal y amaranto)
3. Capacitación y Asistencia Técnica
4. Programas federalizados
5. Acceso equitativo a programas y servicios públicos

Y los elementos transversales a este Programa son planeación y organización de la producción agropecuaria, apoyo al desarrollo tecnológico, industrialización, capacitación y comercialización de los bienes y servicios del medio rural.

Por montos y alcances se trata todavía de una iniciativa en evolución³⁰, sin embargo, de gran potencial; a grado tal que Sederec tiene el potencial de convertirse en la institución protagónica del fomento a un desarrollo rural territorial en el SC.

Esto perfila un carácter estratégica a una potencial alianza interinstitucional PAOT-Sederec, de largo plazo; más aún, esta convergencia puede ser la vía idónea para que PAOT despliegue una estrategia preventiva para el cumplimiento de la legislación, y a la par para la preservación de los servicios ambientales. O sea, la vía para apuntalar su estrategia de protección de los derechos ambientales y a un territorio ordenado.

2.2 Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, ley Federal, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás

³⁰ La misma Sederec reconoce etapa inicial pero enfatiza sus alcances: “*Los programas enunciados delimitan el alcance y expresa la perspectiva que se ha programado lograr ante el compromiso público que asumimos a inicios de la presente administración, por lo que describen objetivos, acciones, metas e indicadores que habrán de cumplirse en beneficio de la población rural del Distrito Federal; asimismo, tienen principios que marcan la línea de política, es decir, fomentan la equidad social, la diversidad, la integralidad y territorialidad, la economía competitiva e incluyente, el desarrollo sustentable y la democracia participativa para contribuir en la mejora de la calidad de vida de los beneficiados.*”

bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”³¹

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.³²

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.

³¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

³² Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

2.3 Programa de fomento a la creación de unidades de producción

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Para incentivar la inversión privada local, es indispensable ampliar la información hacia este sector, en cuanto a la viabilidad legal, económica, productiva y ecológica de estas actividades.

De esta manera, la tierra como elemento tradicional de garantía bancaria, deberá ser reconsiderada en función del valor económico que se asigne a los recursos naturales que en ella se encuentran y a los incrementos logrados en éstos, gracias a programas específicos de manejo y producción. Para hacerlo posible, se deberán desarrollar técnicas y metodologías que permitan determinar el valor económico de los elementos naturales existentes dentro del predio, de forma tal que estos se conviertan en parte del inventario existente dentro de una propiedad, lo que sin duda contribuirá a que los precios de la tierra alcancen valores tales, que detengan su urbanización.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo

- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- El desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación.

2.4 Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados

A pesar de que las fallas institucionales y de mercado encadenadas con la gama de productos relacionados al desarrollo rural sustentable son muy graves, su solución es muy factible y permite mediante la identificación de los distintos circuitos de demanda y oferta existentes y potenciales, la resolución de las fallas institucionales y de mercado identificadas, así como la creación y consolidación de mercados.

Estos últimos, son una estrategia crucial para apoyar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y fomentar la diversificación productiva en beneficio del desarrollo rural sustentable.

La incorporación de criterios de sustentabilidad exige una redefinición del funcionamiento de los mercados ligados al desarrollo rural sustentable y del diseño e instrumentación de nuevas políticas públicas ligadas con la gestión ambiental y económica del suelo de conservación

La consideración de los atributos y funciones del SC, posibilita la identificación de sus respectivos valores (directos, indirectos, consuntivos, no consuntivos, presentes, futuros, de opción, intrínsecos), e igualmente permite discernir entre sus usos eficientes y los que no lo son, incorporando para ello los costos intertemporales de oportunidad.

De esta manera, un programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados debe impulsar una estrategia para fomentar los mercados actuales y potenciales relacionados al desarrollo rural sustentable que, al tiempo que generen permanentemente flujos de bienes, servicios, empleos e ingresos, también se traduzcan, en forma reiterada, en conductas sociales asociadas a la conservación y al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Medio ambiente y economía pueden complementarse eficientemente bajo la óptica de la sustentabilidad, traduciéndose, a su vez, en importantes beneficios sociales.

Buena parte de los mercados ya existentes, muchos de ellos al margen de la ley, derivado de la sobrerregulación de que es objeto el suelo de conservación, no responden eficientemente al sistema de precios, o bien los precios vigentes no reflejan los valores contenidos en los recursos y productos que de ellos derivan. Siendo esta estrategia la creación de mercados, así como el desarrollo y consolidación de los que ya existen hoy en forma segmentada y precaria, el punto de partida obligado está constituido por el conjunto de circuitos de demanda y oferta susceptibles de identificarse y que derivan de la integración de “unidades” productivas relacionadas con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas (UMAs)
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales
- (ecoturismo, turismo rural y de aventura)

Adicionalmente, un instrumento de este programa puede ser la certificación de productos.

Instrumento: Certificación de Productos

Es cada día más notable el desarrollo de preferencias ecológicas entre los consumidores. Esto puede aprovecharse en forma más amplia si se logra certificar la compatibilidad de la producción de ciertos bienes y servicios con la conservación, lo que redundaría en la estructuración de un mercado.

La certificación es un incentivo que se otorga a productos que cumplan con ciertas normas. Todos los productores, propietarios o inversionistas tienen las mismas oportunidades o posibilidades de beneficiarse con la valorización adicional que se otorgue a los bienes y servicios certificados.

A diferencia de otros incentivos que requieren de subsidios o grandes erogaciones de recursos, un programa de certificación, mercadeo y promoción basado en la estructura institucional existente podría ahorrar recursos y generar economías de escala. Una buena información y acceso oportuno de los mercados permitiría a los beneficiarios obtener los mejores precios de venta y mejorar sus ingresos.

2.5 Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas

Este programa, correctamente aplicado debe favorecer la adecuada toma de decisiones por parte de la sociedad hacia la instrumentación de las iniciativas de producción diversificada, a la vez que permitirá aumentar la evaluación fundada de la magnitud y distribución de los costos y beneficios asociados con la aplicación de las nuevas políticas públicas.

De la misma manera es la herramienta para Indagar, generar y poner a disposición de la sociedad los elementos para la evaluación de mercados potenciales de productos, subproductos y servicios que brinda la zona rural del D.F., los usos alternativos y sustentables, las tecnologías adecuadas y posibles fuentes de financiamiento.

Así mismo, es el instrumento que establecerá los mecanismos de toma de decisión que llevan al diseño de estrategias para el fomento de “unidades productivas” y facilitará el desarrollo de mecanismos de evaluación, manejo y comunicación de riesgos ambientales producto de las decisiones tomadas.

Dentro de la información y difusión, destacan los temas relacionados con:

- ciencia básica
- ciencia aplicada
- nuevas tecnologías
- mercados
- prospecciones y estadísticas
- dictámenes y autorizaciones
- mapas
- nuevas actividades
- áreas de protección
- números poblacionales
- técnicas de cultivo
- procedimientos
- actores
- posibilidades y riesgos
- regulación y normatividad
- financiamiento
- programas gubernamentales
- infracciones y sanciones

El éxito en el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo y de los proyectos, dependen en buena medida del trabajo invertido en construir buenos sistemas de información.

Del mismo modo, la capacitación es indispensable para impulsar la diversificación productiva a través de la integración de talleres, cursos, simposios y coloquios para los diferentes niveles de participación, en áreas como:

- educación ambiental
- operación técnica
- operación técnico-administrativa
- gestoría
- productores
- academia, especialistas y técnicos
- ONG
- consumidores y usuarios
- público en general
- Normatividad
- Mecanismos de obtención de créditos y financiamiento

2.6 Programa de Financiamiento

La instrumentación de la presente propuesta, requiere del desarrollo de esquemas innovadores e imaginativos para la captación de recursos y la incorporación de nuevos actores (ONG, asociaciones civiles, instituciones de investigación, etc.) para atender las necesidades tanto de fomento a la diversificación productiva, como de conservación.

Se ha visto que existe ya un Programa para impulsar el desarrollo territorial rural en Sederec con distintos instrumentos. Programas que se aprecian como que no lo logran aterrizar y posiblemente la razón sea identificable debido a los "candados y restricciones" del uso de los recursos federales y estatales, quizá aquí se abre una ventana enorme de oportunidades para "casar" esta parte de Sederec con esta propuesta de Programa de financiamiento o propuesta de Fondo o Fideicomiso, y de

acciones complementarias vía ONG que den seguimiento, asistencia y ayuden a alinear las aplicaciones de recursos federales y estatales de manera puntual.

El financiamiento juega el papel clave como instrumento de política, ya que es a través de él que se logra concretar iniciativas, programas, proyectos y acciones, así como abrir nuevas fibras de desarrollo. Los surtidores más usuales del financiamiento son aportaciones e inversiones privadas y fiscales, programas institucionales, recursos internacionales (crédito y donación) a los que pueden también sumarse los derivados del cobro de derechos (agua, aditivos, combustibles y refacciones, etc.) otorgamiento de concesiones, aportaciones derivadas de compensación por daño y minimización del impacto ambiental, pagos por rendimientos financieros y sobrepuestos que pudieran generar importantes fondos en fideicomisos.

Sin duda hay varias opciones de instrumentos para el financiamiento. La Ley Ambiental del DF contempla instrumentos económicos para apoyar la protección y el buen manejo de los recursos naturales con el objeto de beneficiar la salud humana. La LGEEPA otorga al Distrito Federal, la atribución para diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que permitan el cumplimiento de la política ambiental.³³

Dentro de los instrumentos contemplados en la legislación local, los más atractivos con este fin son la conmutación de multas por violaciones a la legislación ambiental³⁴ y dentro de los económicos, los de carácter fiscal. Dentro de estos últimos, las contraprestaciones ciudadanas para la protección de los servicios ambientales pueden estar consideradas en impuestos y derechos.

La figura de derechos es especialmente atractiva para estos fines ya que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado o un particular en sus funciones de

³³ Artículo 21 de la LGEEPA

³⁴ Artículo 216 Bis de la Ley Ambiental del DF

derecho público.³⁵ De esta forma, los derechos involucran la participación de la sociedad en el problema ambiental de forma directa.

Estos esquemas podrían concretarse mediante la selección de la vía idónea de captación etiquetada de aportaciones ciudadanas (por explorar, la boleta predial, el recibo del agua, el pago de de derechos o de conmutación de multas, etcétera); de forma tal que para la ciudadanía sea transparente su aportación y su destino general.

El objetivo es que no esté sujeta a las disputas por los presupuestos y a todas las rigideces normativas y que detone un mecanismo que cristalice gradualmente un proceso de valoración social. Cristalizar el proceso de valoración social, significa, como ya se dijo, que la ciudadanía –la ciudad- “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y sin vulnerar derechos de propiedad, ni esfuerzos de todo tipo, coadyuvan a mantener los servicios ambientales.

En la gestión del fondo propuesto, el mayor énfasis debe estar en garantizar:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

Un instrumento muy puntual de este programa puede ser un Fideicomiso con fines de conservación.

³⁵ Artículo 2º fracción II del Código Fiscal De La Federación

Fideicomisos con fines de conservación

El fideicomiso es un contrato a través del cual una persona o grupo de personas (fideicomitentes) aportan bienes para el cumplimiento de un fin determinado encargados a un tercero (fideicomisario), los cuales serán administrados por un organismo especializado (fiduciario) que los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines estipulados (en este caso, de conservación de la biodiversidad).

Dos características importantes del fideicomiso son: a) que los bienes, una vez aportados, poseen una protección legal especial y desde el momento en que se transmiten a la institución fiduciaria son inembargables, y b) que esta transmisión de bienes confiere al fiduciario únicamente la facultad de aplicarlos a los fines del fideicomiso de conformidad con el Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El llamado Fideicomiso de Administración es el que probablemente plantea más ventajas como herramienta para mantener los servicios ambientales. Consiste en que una persona o grupo de personas aporte terrenos de importancia ecológica a una institución fiduciaria, para que sean manejados por un fideicomisario que puede ser una organización civil, gubernamental o académica. Una vez finalizado el contrato, los bienes aportados pueden regresar a la propiedad de los aportantes, siendo en este caso fideicomiso en administración puro, o bien, transmitidos a la organización conservacionista (fideicomiso en administración traslativo de dominio).

El fideicomiso representa para el fideicomitente un acto de dominio, por lo que sólo pueden aportar bienes al mismo, los legítimos propietarios de tierras, los ejidatarios individuales tratándose de sus parcelas y la Asamblea Ejidal sobre tierras de uso común.

2.7 Programa e Coordinación intra e intergubernamental

La coordinación intergubernamental tiene como propósito multiplicar y racionalizar esfuerzos y recursos para el diseño e instrumentación de políticas y esquemas de organización encauzando de manera coherente los intereses de los gobiernos federal, local y delegacional.

Es el instrumento capaz de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial rural, al hacer converger y optimizar los programas y recursos (intra e inter gubernamentales, privados, nacionales e internacionales), fomentar y promover actividades diversificadas en el medio rural, al promover proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales.

2.8 Programa de Concertación social

Este poderoso instrumento multiplica y diversifica a los actores y compromisos sociales orientándolos a la participación y búsqueda de nuevas opciones de desarrollo económico en apoyo a la “ruralidad moderna”. La participación social involucra a los sectores organizados de la población, instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales, productores y ciudadanos independientes en el diseño y aplicación de las nuevas políticas y en la atención de problemas específicos, en la toma de decisiones y evaluación de las nuevas políticas, es una condición necesaria para dotar a éstas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación.

Es innegable que la participación activa y organizada de la sociedad es un requisito para transitar hacia niveles sostenibles de desarrollo rural, reconociendo el importante papel de los actores sociales en torno a la conservación de los ecosistemas y lo imperativo de su participación en cualquier diseño para el desarrollo rural sustentable.

Un mecanismo que ha logrado generar resultados, son los comités técnicos consultivos concebidos como organismos de amplia participación social, en los que

se establecen relaciones de retroalimentación permanente y fluida entre los distintos sectores sociales y la autoridad, tienen como objetivo la suma de esfuerzos para consensar temas prioritarios como la generación de opciones económicas, la actualización jurídico-administrativa, la vigilancia y el diseño de sistemas de información que permitan el desarrollo de la “ruralidad moderna”, al tiempo que garantice su permanencia.

2.9 Programa de Vigilancia y supervisión

Este programa debe ser el medio que asegura que el desarrollo de las nuevas actividades productivas y de conservación relacionadas con la “moderna ruralidad” se encuentren dentro del marco de la ley y, de las premisas del desarrollo sustentable. En gran medida el éxito de los instrumentos normativos y regulatorios depende de la existencia de instituciones sólidas para la verificación de su cumplimiento y suficientes en número para las actividades de supervisión.

En la preocupación del cumplimiento de la normatividad y apoyo en la supervisión, se reconoce a la participación social como un elemento de enorme importancia y trascendencia para consensar y fortalecer las políticas públicas. Por ello la vigilancia participativa juega un significativo papel en el logro en el logro de la implementación de nuevas políticas públicas.

2.10 Programa de Monitoreo

Este instrumento puede definirse como el conjunto de metodologías y prácticas que permiten visualizar y supervisar las distintas situaciones para conocer el estado que guardan los proyectos y el resultado de las acciones y prácticas desarrolladas con la finalidad de guiarlos de la manera más adecuada en la consecución de los resultados buscados.

Del adecuado monitoreo de uno o más parámetros para detectar eventuales anomalías, dependerá también el ajuste oportuno de los propios proyectos, acciones y prácticas, corrigiendo así su curso o ayudando a controlar o supervisar una situación.

2.10 Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Desde la reforma introducida al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en 1976, el régimen de los asentamientos humanos establece cuatro tipos de procesos que caracterizan la dinámica de los asentamientos humanos: la *fundación*, la *conservación*, el *mejoramiento* y el *crecimiento* de los centros de población. Esto no debe traducirse en cuatro tipos de áreas excluyentes entre sí, sino en cuatro procesos que caracterizan la relación entre una población y un territorio. Así por ejemplo, el que un área de un centro de población quede sujeta a una política de mejoramiento no significa que en ella no sea pertinente emprender al mismo tiempo acciones de conservación. En todo caso, la forma en que esas cuatro categorías han sido reglamentadas deja en claro que las áreas dedicadas a la conservación no son externas a los centros de población sino que son parte de los mismos.

Otro principio jurídico que es preciso recuperar para una nueva concepción de las zonas rurales del DF, es la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano. Inexplicablemente, este principio ha desaparecido del texto de las leyes de desarrollo urbano del D. F. desde 1996.

Lo anterior supone un trabajo de revisión legislativa cuyos rasgos precisos no podemos detallar aquí.

Por otra parte dentro de los instrumentos normativos factibles de utilizarse, la regulación directa permite también sostener cierto control al establecer criterios claros para la emisión de permisos, licencias, registros, refrendos y autorizaciones para el aprovechamiento comercial, producción, colecta y desarrollo de cualquier tipo de actividad en el suelo de conservación. Es un instrumento que ayuda a asegurar la permanencia de especies endémicas o en peligro de extinción y promueve el comercio y aprovechamiento adecuados, adoptando criterios y lineamientos técnicos, científicamente sustentados, que permiten hacer compatible el aprovechamiento con la conservación.

Así mismo la expedición de normas es uno de los pilares de la política ambiental, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de conservación.

3. Instrumentos puntuales para la conservación de áreas determinadas consideradas prioritarias

Los instrumentos que aquí se presentan, a diferencia de los Programas son muy puntuales y se derivan de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. La propuesta para transitar al escenario deseable de conservación y mejoramiento de los servicios ambientales, se basa en el establecimiento de límites y sobre todo fijación de acciones tendientes a mantener y mejorar servicios ambientales a través de diversos instrumentos, varios de ellos basados en esquemas contractuales diferenciados territorialmente que permiten avanzar en la gobernabilidad ambiental ya que necesariamente incorporan a los dueños, poseedores y a otros pobladores de la región en las tareas y acciones urgentes para mantener los servicios ambientales, de forma que permitan incrementar el bienestar general de los habitantes de la región. Esto hace necesario construir capacidades en todos los actores socio-políticos (gubernamentales, organismos privados y pobladores), como ya se indicó en el Programa *Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas* y en el caso de áreas distintas a las unidades productivas, esto lo facilitan los mismos instrumentos.

La mayor participación de actores locales en la conceptualización y diseño de los distintos instrumentos para la implementación de acciones , asegurará la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privado y la construcción de espacios de ciudadanía y democracia local, elementos necesarios en el suelo de conservación.

La selección de los distintos instrumentos debe hacerse en un ámbito descentralizado, participativo, flexible, y diferenciado territorialmente. Se deben propiciar sinergias entre los actores y metas y crearse instancias de participación. El Gobierno debe fungir como un agente inductor, catalizador, con una visión de conjunto, para que las iniciativas vayan siendo coherentes con un proyecto más amplio de cohesión social y territorial para mantener los servicios ambientales.

Es importante aclarar varios aspectos centrales de esta propuesta de ampliación de instrumentos:

- i. Para la implementación de los distintos instrumentos no se requieren de reformas legales o procesos burocráticos largos para atender los fenómenos de degradación. Las propuestas que se presentan pueden ayudar a reforzar las actuales instituciones, y se apoyan del actual marco jurídico con el objetivo de mejorar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación.
- ii. Uno de los principales ejes de las propuestas para mejorar la gestión del suelo de conservación, es precisamente contrarrestar la desigualdad social y falta de oportunidades económicas viables para la mayoría de los propietarios de la tierra lo que ha acentuando la pobreza y la marginalidad rural. Los instrumentos propuestos inciden en este sentido, permiten generar alternativas reales para la economía de las familias rurales, que sean además afines con los propósitos de la sustentabilidad y en especial, con el mantenimiento de los servicios ambientales.
- iii. La aplicación de los instrumentos se basa en esquemas de gobernanza, ya que requieren y permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones y actividades necesarias para la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales. Asimismo, reconocen la necesidad de la coparticipación de estas comunidades en las tareas de provisión de servicios y forman parte de la tendencia que no concibe el mantenimiento de servicios

ambientales separado del desarrollo social, la preservación cultural y las actividades productivas.

- iv. La aplicación de los distintos instrumentos debe ser diferenciada a lo largo del territorio del SC, dependiendo, como se señaló, de las circunstancias, capital territorial y de acuerdo a los resultados de l análisis espacial y regionalización del suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

A continuación se detallan los instrumentos propuestos.

3.1 Áreas de Gestión Estratégica

Las Áreas de Gestión Estratégica se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Su establecimiento exige un minucioso trabajo de planeación para establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro para las áreas delimitadas llamadas de gestión estratégica.

Las Áreas de Gestión Estratégica son una figura de reciente creación, definidas en la legislación como un instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas del Distrito Federal. Si bien estas áreas fueron creadas en la legislación urbana, en la Ley de Desarrollo Urbano en el 2010, su definición establece claramente que pueden tener objetivos de corte ambiental ya que las define como un instrumento de planeación y ordenamiento ambiental que permiten incidir en la regeneración y recualificación ambiental.

Así, de acuerdo a la Ley los objetivos fundamentales de este instrumento son:

- incidir positivamente en la: regeneración, recualificación y **revitalización urbana y/o ambiental**;
- fomentar acciones multidimensionales y multisectoriales: de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general;

De acuerdo a la ley, estas áreas deben ser definidas por un Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica³⁶ encargado de definir la visión estratégica y el modelo territorial de dicha área y las acciones a implementar con la participación de los sectores público, social y privado.

Dicho Comité debe formular un proyecto que contendrá la delimitación territorial del Área de Gestión Estratégica, el Plan Maestro, las carteras de proyectos sectoriales y los ámbitos de aplicación territorial de cada uno de ellos. El Comité lo remite al Jefe de Gobierno quien presentará a consideración de la Asamblea el instrumento con su respectivo expediente técnico. Si la Asamblea aprueba el instrumento, lo enviará al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una vez publicada el Área de Gestión Estratégica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Secretaría procederá a inscribirla en el Registro de Planes y Programas y a solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

³⁶ Formado por SEDUVI, SMA, SETRAVI, SEDECO, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; la Secretaría de Protección Civil, la Secretaria de Cultura, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Delegación o Delegaciones correspondientes, la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea, el Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que, de conformidad con la Ley de la materia, corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate; y la representación de dos expertos en el tema que pueden ser académicos, gremiales o profesionales que corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate.

Como ya se indicó, este instrumento se aprecia muy promisorio ya que ayuda a:

- a delimitar áreas para establecer en ellas políticas territoriales diferenciadas;
- a diferenciar criterios;
- a que en el DF haya esquemas urbano-rurales de compensación es decir, para saber a quién y en dónde; con la seguridad de que existe un proyecto rector para estos sitios;
- a darle mayor eficacia a los actuales instrumentos territoriales (PDDU y PGOE); a enriquecerlos constantemente, complementarlos en forma dinámica.
- a que no sea sólo una institución quien dicta las áreas prioritarias sino que requiere de consenso y coordinación institucional;
- a remontar la dispersión del tema, necesidad de creación de una comisión, enlaces delegacionales, etc;
- a establecer bases jurídicas rectoras y distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro;
- a establecer un mecanismo de coordinación de políticas.

Una vez establecida el área de Gestión estratégica e inscrita en el Registro de Planes y Programas, esta cobra mayor fuerza y visibilidad y prevalece la obligación de la coordinación institucional. Creadas estas, para las distintas problemáticas en el Suelo de Conservación, en ellas podrán instrumentarse instrumentos a nivel micro, con un presupuesto para estos que ha sido consensado y aprobado. Los instrumentos que se proponen a continuación se visualizan como los instrumentos a nivel micro que pueden instrumentarse de acuerdo a distintas circunstancias y capital territorial en estas áreas.

3.2 Unidades de Producción Rural

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el

aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura.

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación

3.3 Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales

Como ya se señaló, los instrumentos que a continuación se proponen presentan varias opciones que pueden ser utilizadas para la dirigir acciones tendientes a la conservación y mejora de servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos instrumentos pueden aplicarse en el corto plazo sin necesidad de reformas. Sin embargo, el uso de cualquiera de estos instrumentos por sí solo no garantiza la conservación de un área, sino que evidentemente deben ir asociados a un programa de manejo, acceso a financiamiento, incentivos, capacitación, etcétera. Por estos motivos, se argumenta a favor de su aplicación dentro de una Área de Gestión Estratégica ya que estas últimas exigen un minucioso trabajo de planeación para

establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos lo que requiere del consenso y la coordinación institucional. Sin embargo el establecimiento de las Áreas de Gestión Estratégicas, en su caso, no debiera obstaculizar el establecimiento de estos instrumentos.

Incorporación de formas contractuales en el suelo de conservación

Un punto importante es la interlocución con los pobladores de este territorio. Esta interlocución debe pasar por un proceso de cambio. Por este motivo varios de los instrumentos son formas contractuales de relación con los distintos agentes en el suelo de conservación -núcleos agrarios, pobladores, organizaciones o agrupamientos de productores y de agentes dedicados a actividades económicas, etcétera. El objetivo es que tanto las dependencias gubernamentales encargadas de gestionar este territorio así como organizaciones no gubernamentales, educativas y privadas establezcan formas contractuales de relación estos agentes.

Se proponen los contratos ya que no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre los agentes involucrados, sino que además promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para este territorio. Así, las formas contractuales permiten incidir en los factores de gobernabilidad ambiental: en el marco jurídico, las instituciones, el nivel de autoridad, la participación, la rendición de cuentas y en lo relativo a la sinergia con los mercados.

Esto se debe a que los contratos son un acto jurídico bilateral que al constituirse por el acuerdo de voluntades de las partes (autoridades, diversos agentes económicos, no gubernamentales, entidades académicas, organizaciones privadas y ocupantes del SC) produce consecuencias jurídicas como la creación o transmisión de derechos y obligaciones. Esto permitirá acercar más información de lo que está sucediendo a las partes y se producen compromisos vinculantes para ambas partes,

los cuales son verificables y exigibles y su cumplimiento se puede asegurar a un menor costo que la legislación en general.

Asimismo, los contratos también presentan el carácter de una norma jurídica individualizada con el objeto de perfilar prácticas sustentables que permitan mantener los servicios ambientales por lo que promueven la participación y la representación ya que se acuerda, negocia y firma con los pobladores del SC. Además al establecer claramente los compromisos de las partes, permiten focalizar recursos incidiendo en los mercados como parte de un posible compromiso de las autoridades o contrapartes, con el objeto de ayudar a cumplir las obligaciones.

La adopción gradual de estos instrumentos y contratos significa una reforma fundamental en la gestión territorial del SC: pasar de una gestión desarticulada basada en “ventanillas”, a una basada en compromisos vinculantes que generan certidumbre a los pobladores, en torno a su patrimonio, ingreso y empleo; y certidumbre a todos los habitantes de la ciudad, en torno a un efectivo resguardo de su fuente principal de servicios ambientales.

3.3.1 Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales

La finalidad principal es concretar y garantizar un compromiso para eliminar el cambio de uso de suelo en zonas forestales (política de cero tolerancia a cambio de áreas forestales a agropecuarias).

El contrato consiste en la formulación de un programa conjunto entre los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales, la SMA y la delegación política correspondiente. Este debe contener las actividades principales a desarrollar para la conservación del bosque por ejemplo, actividades de vigilancia, reforestación, cultivos a la reforestación, combate de incendios, obras de conservación de suelos, ordenamiento de la ganadería, ecoturismo, saneamiento forestal, etc.

A través del contrato los poseedores se comprometen a realizar las actividades establecidas en el programa y a evitar el cambio de uso del suelo forestal. La SMA y la Delegación política se comprometen a orientar los instrumentos de fomento para la concreción del programa y a gestionar para orientar los apoyos federales en este mismo sentido.

Dadas las limitaciones actuales en fuentes de recursos estables y los tiempos de gestión, la aplicación de estos contratos deberá ser gradual y se priorizarán las zonas amenazadas por su colindancia con la frontera agrícola y con asentamientos humanos y por acciones intensivas de tala ilegal.

3.3.2 Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico

El objetivo de esta propuesta es concretar estos contratos en las unidades de producción ya propuestas.

Los productores involucrados pueden ser:

- todos o un subconjunto de los miembros del núcleo agrario;
- un agrupamiento de productores rentistas con el aval de los dueños de la tierra;
- una organización o agrupamiento de agentes económicos dedicados a ganadería, turismo y otras actividades

Por medio del contrato y de acuerdo a la problemática presente en el área del contrato, los productores involucrados se comprometen a

- *cero extensión* de la frontera agrícola sobre zonas forestales;
- *cero cambio de uso de suelo* con fines habitacionales; y
- alguna(s) de las siguientes actividades:
 - introducción de mejores prácticas productivas que mitiguen los impactos sobre servicios ambientales;
 - desarrollar proyectos de reconversión productiva;

- cambios de uso de suelo sólo para fines de restauración y conservación de zonas ambientalmente sensibles.

El objetivo de dichos contratos debe ser hacer posibles estas mejoras y estimular impactos positivos en el empleo e ingresos actuales. Las instituciones involucradas deben comprometerse a orientar los instrumentos de fomento para la concreción de los fines del contrato y a gestionar para orientar los apoyos federales y locales en este mismo sentido, y brindar servicios de asesoría técnica en materia productiva, comercial y en materia de asociaciones y vinculaciones contractuales con otros agentes.

3.3.3 Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Los instrumentos legales privados permiten la protección y manejo sustentable en sitios críticos para la protección, propiedad de ejidos, comunidades y pequeños propietarios a través de diversas acciones y estrategias. Estos sitios se pueden identificar a través de la regionalización que permite zonificar, valorar y priorizar el suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

Estos instrumentos:

- pueden ser diferenciados territorialmente; el objetivo es hacer la selección del instrumento que mejor se acopla para el área en cuestión;
- permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones de protección de servicios ambientales;
- se planean conjuntamente, por lo que favorecen el trabajo conjunto entre comunidades, propietarios, ejidos y otras organizaciones públicas y privadas

diseñando alternativas para potenciar los usos productivos y a la vez conservar los atributos naturales;

- son flexibles, se adecúan a diversos intereses, circunstancias y necesidades y pueden ser utilizadas en propiedades dentro o fuera de ANPs; y
- requieren de la creación de acuerdos o compromisos legales vinculantes entre las partes que pueden ser defendidos legalmente en tribunales aun en contra de terceros que pretendan dañar los atributos naturales de los predios.

Servidumbres ecológicas

Las servidumbres ecológicas son, sin duda, un mecanismo que permite integrar a las comunidades locales a las acciones para mantener los servicios ambientales ya sea como participantes en labores de uso, manejo, restauración, aprovechamiento y/o como beneficiarios de incentivos económicos por ciertas acciones o un tipo de uso en sus propiedades. Este instrumento permite integrar a un mayor número de participantes en las tareas de protección de servicios, no sólo a los propietarios de los recursos, desarrollando programas específicos de participación social, capacitación y vinculación internacional.

Las servidumbres ecológicas son un instrumento de conservación que destaca la correlación y dependencia que existe entre dos propiedades y por lo tanto la interdependencia de los procesos ecológicos en una región. De mayor importancia es el hecho de que se trata de un acuerdo legal, vinculante, que asegura la protección de un sitio a través de una serie de acciones o restricciones autoimpuestas mediante las cuales se mantiene la integridad de los recursos naturales.

Es el acuerdo legal en el que dos propietarios de bienes inmuebles planifican el tipo e intensidad de actividades y uso futuro que debe dársele a una de las dos propiedades con el fin de preservar los atributos naturales. Para el caso específico

del suelo de conservación, lo que resulta más atractivo de las servidumbres ecológicas es su poder jurídico, su carácter obligatorio y perpetuo.

Entre las características principales de las servidumbres ecológicas figura el hecho de que su constitución es voluntaria. Es decir, se constituyen por interés del dueño de la propiedad quien recibe una remuneración o incentivo económico ya sea por el desuso de su terreno que implican ciertas restricciones, o por la realización de acciones, ya que son un contrato privado en el cual la voluntad de aquél es libre. También, de mayor relevancia en el caso del suelo de conservación, es el hecho de que las servidumbres son flexibles para ser diseñadas con base en las características físicas de cada propiedad, con el objetivo de proteger, restaurar o conservar los recursos naturales. De esta forma, cada servidumbre ecológica es diferente.

Generalmente se constituyen a perpetuidad y es esta la recomendación para el SC. La creación a perpetuidad las hace muy atractivas para los financiadores y para los propietarios porque les da la seguridad de que su actual esfuerzo de protección será continuado.

Tratándose de propiedad privada o tierras ejidales, resulta relevante el hecho que las obligaciones creadas por una servidumbre son inseparables del predio y pertenecen a todos los futuros dueños. También, en estas circunstancias es importante considerar que si la propiedad bajo una servidumbre ecológica se divide, las restricciones no cambian.

Por la importancia de la región, se requieren seleccionar aquellas áreas donde es necesario o urgente proteger y los trabajos y costos de restauración deberán ser subvencionados por los propietarios del fundo dominante además de que es indispensable y debe aprovecharse la servidumbre ecológica para acercar un mayor número de recursos, para remunerar a los pobladores involucrados en las labores

para mantener los servicios. Por ejemplo, fondos de programas gubernamentales como el de Pago por Servicios Ambientales.

Podría constituirse la servidumbre ecológica con el apoyo y asesoría de una organización especializada que esté dedicada a la conservación de los recursos naturales y que dicha organización sea de hecho la dueña del fondo dominante o podría constituirse mediante la compra de terrenos a través de un fideicomiso para que estos funjan como predios dominantes. De esta forma dichas organizaciones deberán asesorar al propietario para definir con éste, las actividades que deben ser llevadas a cabo en la propiedad y los términos de la servidumbre ecológica. Además, esta organización sería la responsable de realizar el seguimiento correspondiente al contrato de servidumbre ecológica en forma perpetua, garantizándose así el mantenimiento de los valores naturales de la propiedad a perpetuidad.

Una característica que las hace un instrumento viable en la región, donde, las comunidades y propietarios de los recursos naturales están muy consientes de la riqueza que poseen y de las potencialidades de este capital, es el hecho de que la constitución de servidumbres ecológicas no cambia la propiedad de los bienes inmuebles y aumentan el valor de las propiedades en que se establecen. Los propietarios de éstos mantienen sus deberes en tanto dueños de la tierra y conservan el derecho de realizar todas las actividades que deseen, con la excepción de aquéllas que voluntariamente acordaron que no se continuaran efectuando, con el estímulo de que se hacen acreedores a una contraprestación. El dueño de la otra propiedad tiene la responsabilidad de vigilar que se esté cumpliendo con dichos compromisos.

Existen ejemplos de servidumbres ecológicas donde no ha sido necesaria la figura del predio dominante.³⁷ Este es el caso de una propiedad del fundo dominante bajo dominio público, por ejemplo en terrenos que están dentro de un área natural protegida o cercana³⁸. La creación de servidumbres se pueden otorgar, no a favor de un fundo dominante contiguo, sino directamente a favor de un fideicomiso gubernamental o una organización ambientalista privada calificada o del gobierno. De esta forma, un ejido o propietario de una parcela decide establecer una servidumbre ecológica en su predio sin necesidad de que esta sirva a otro predio dominante contiguo. Debido a la posible dificultad de compra de tierras en esta región esta posibilidad vuelve a las servidumbres ecológicas un instrumento atractivo ya que son instrumentos vinculantes y perpetuos lo que permite asegurar la conservación indefinida de éstas áreas.

En este estudio se ha argumentado a favor del desarrollo rural territorial. Las servidumbres pueden permitir y estimular el uso de agricultura, ganadería y turismo. En estos casos, ceder el derecho y cambiar el comportamiento para asegurar un uso racional de la tierra es probablemente más difícil para los propietarios, a no ser que las alternativas provean una inversión económica viable. Una servidumbre ecológica puede ser diseñada para lograr satisfacer las necesidades del propietario, a pesar de sus preocupaciones económicas. Durante el proceso para determinar el uso de la tierra, las ONG's conservacionistas o la agencia gubernamental, pueden desarrollar una propuesta para el manejo apropiado de las tierras basado en las necesidades económicas, los objetivos para el uso de la tierra y un análisis de las propiedades naturales del terreno logrando una combinación de conservación y producción.

³⁷ Tal es el caso de la servidumbre ecológica establecida en la Finca Custepec a favor de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Con la firma de este contrato, propietarios de siete predios de la Finca Custepec se comprometieron a proteger macizos forestales de Bosque Mesófilo, Bosques de Pino Encino y Selva Mediana Perennifolia, que sirven de hábitat a especies de importancia internacional por su status de endemismo y/o por estar contempladas dentro de la Norma Ecológica Mexicana 059 como especies en Peligro de Extinción o Amenazadas. Son en total mil 381 hectáreas de bosques templados protegidos por la Finca Cafetalera en la Reserva de la Biosfera El Triunfo. http://noticias.cuarto-poder.com.mx/4p_apps/periodico/pag.php?NDE2NDY%3D

³⁸ Cope Joanna, 2005. p 12.

Usufructo con fines de conservación

El usufructo para la conservación es un contrato en el que un propietario otorga a un tercero el derecho de usar y disfrutar su terreno, con objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales que posee, sin perder la propiedad sobre el mismo.

Por regla general, las facultades inherentes al dominio (usar, gozar y disponer) se ejercen por una misma persona. Sin embargo, a través de la figura jurídica del usufructo pueden desagregarse tales facultades y permitirse que la facultad de disponer quede en el propietario (al que se le llamará nudo propietario), y las facultades de uso y disfrute queden radicadas en otra persona, que se llamará usufructuario.

De conformidad con el Artículo 980 del Código Civil Federal, "...el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos". La regulación de esta figura jurídica se encuentra en los Artículos 980 a 1048 del Código Civil Federal, así como en los Artículos correlativos de los distintos Códigos Civiles de los Estados.

Aplicado al régimen ejidal el usufructo también puede presentar oportunidades importantes. Es así como una persona, incluyendo una organización gubernamental o no gubernamental, puede adquirir de un ejidatario el derecho de usufructo sobre sus parcelas, con objeto de realizar actividades de protección, uso, manejo, restauración o aprovechamiento de los recursos naturales. El ejidatario mantiene el derecho de disponer de sus parcelas y por el traspaso de las facultades de uso y disfrute recibe un pago, el cual puede ser en efectivo o incluir algún otro tipo de beneficio. De igual manera, es posible negociar con un ejido la constitución de un usufructo en tierras de uso común, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley Agraria.

Arrendamiento de Tierras

El arrendamiento es un contrato por el cual un propietario permite el uso o goce de un inmueble por un tiempo determinado a cambio del pago de una renta. Mediante este tipo de contrato se pueden establecer cláusulas que limiten determinadas actividades que pueden dañar los ecosistemas y afectar la provisión de servicios ambientales. El interesado en estas limitaciones puede ser el propietario (arrendador) o el usuario (arrendatario).

El Código Civil Federal define al arrendamiento como un contrato en el cual dos partes se obligan recíprocamente –una a conceder el uso y goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto–, recibiendo dicha contraprestación la denominación de renta.

Al hablar de los contratos de arrendamiento donde se contemple la protección de terrenos de importancia ecológica, es necesario recurrir a lo que se conoce como arrendamiento de fincas rústicas. El Código Civil Federal prevé este tipo de contrato en los Artículos 2454 a 2458. Tratándose de parcelas ejidales, el Artículo 79 de la Ley Agraria establece que el ejidatario puede conceder a otros ejidatarios o a terceros el uso o usufructo mediante arrendamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización a la Asamblea Ejidal. Por lo que se refiere a los arrendamientos en tierras de uso común, el Artículo 100 de la Ley Agraria, indica que se podrá ceder el uso temporal de bienes para su aprovechamiento (arrendamiento) a terceros, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley para la disposición de tierras de uso común en ejidos.

4. Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación (Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica)

Las áreas voluntarias de conservación, se aprecian como una interesante estrategia para incorporar nuevas áreas a esquemas de conservación. A pesar de no contar con las características de los esquemas contractuales, obligatorios, representan un esquema que llega a convertirse en vinculante a pesar de que son regidos por los propietarios de los predios. Sin embargo dentro de estas áreas, las labores para el mantenimiento de los servicios ambientales pueden apoyarse de las formas contractuales antes expuestas.

Las áreas voluntarias de conservación son “Predios destinados a acciones de preservación de los ecosistemas naturales o modificados, que incluyen biodiversidad, servicios ambientales, y/o valores culturales e históricos, que es conservada voluntariamente por pueblos indígenas, comunidades agrarias, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, a través de sus propias normas y reglamentos u otros mecanismos efectivos, con estrategias de desarrollo que favorecen la integridad funcional de ecosistemas, y contribuyen a la mitigación de los efectos y adaptación al cambio climático.”³⁹

Actualmente, con las modificaciones de 2008 a la LGEEPA⁴⁰, son una categoría de Área Natural Protegida, con el mismo grado de importancia pero en donde sus propietarios conservan la propiedad, el dominio, manejo y gobernanza del área.

Son, ANPs definidas por sus dueños. En la misma ley se expresa que, mediante la certificación voluntaria de predios destinados a la conservación, las propiedades obtienen un valor agregado, por tanto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se convierte en un “negocio”, al distinguirse los predios certificados por llevar a cabo actividades productivas de acuerdo con esquemas de

³⁹Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴⁰ LGEEPA, artículo 55 bis, (*Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008).

sustentabilidad o representar una opción ecoturística para los visitantes⁴¹. Además tienen la posibilidad de obtener un sello de sustentabilidad del producto o servicio, otorgado por la Semarnat.⁴²

Las áreas voluntarias de conservación tienen una gran importancia conservacionista ya que con base en este patrón es posible formular una estrategia de conservación de recursos naturales mediante ***una red de áreas de conservación voluntarias***, cada una, protegiendo y manejando *islas* mayores o menores de hábitat, diseñadas y articuladas en un sistema tipo *archipiélago*.

Este instrumento, al igual que las figuras contractuales expuestas en el apartado anterior, son un paso adelante en la gobernanza de la región ya que reconocen que la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad puede ser por medio de la sociedad civil y no sólo a través de la acción gubernamental y de decretos de Áreas Naturales Protegidas. Es importante reconocer que la figura de área voluntaria de conservación no poseen las características vinculantes de otros instrumentos contractuales a pesar de que al ser reconocidas como Áreas Naturales Protegidas adquieren obligatoriedad pero pueden ser desincorporadas a diferencia de por ejemplo, las servidumbres a perpetuidad. *Habrá que valorar sobre todo, las posibilidades de su permanencia y supervisión.*⁴³

Claro, más que un esquema de vigilancia, en la región es necesario uno de apoyo, con incentivos y que les otorgue reconocimiento social. Pero sobre todo en la región, es necesario establecer instrumentos en sitios prioritarios y su carácter voluntario hace que no siempre se logre poner bajo este esquema aquellos sitios urgentes de proteger ante la amenaza de la deforestación.

⁴¹ Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴² LGEEPA, Artículo 77 Bis

⁴³ El Reglamento establecerá los procedimientos relativos a la modificación de superficies o estrategias de manejo, así como la transmisión, extinción o prórroga de los certificados expedidos por la Secretaría.

Sin embargo, la opción establecida en el artículo 59 de la LGEEPA, de establecer este tipo de áreas de conservación mediante un contrato con terceros abre la vía para que ONG o fideicomisos promuevan su uso en sitios clave, acerquen recursos y acompañen y monitoreen las tareas de conservación.

Artículo 59 (LGEEPA): Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o **mediante contrato con terceros**, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá.⁴⁴

Se identifica y valora este instrumento por presentar un papel complementario a las Reservas Comunitarias, por dos razones: la escala y la facilidad para su aplicación.

Alcances: a la fecha existen 325 ADVC que cubren cerca de 371 mil hectáreas, lo que es casi equivalente a la extensión del estado de Tlaxcala (399mil ha); se considera que en estas áreas participan más de 95mil personas. Según la forma de tenencia de la tierra, del área total que abarcan las ADVC el 61% es ejidal (44% parcelas y 17% tierras de uso común), el 12% comunal, 22% es propiedad privada, el 4% empresarial y menor del 1% es pública.

Como señalan diferentes autores (ej. Mc Neely 2009, Feyerabend 2008, Bezaury-Creel, et. al, 2008), es indispensable reconocer que una gran parte de la biodiversidad y los servicios que es importante conservar no se encuentran dentro de las ANP, ni es conveniente que se estén bajo esta figura. En muchos casos más bien es necesario reconocer y fortalecer otros agentes de conservación, como son las comunidades indígenas, ejidos, ONG y los pequeños propietarios privados.

⁴⁴ LGEEPA, Artículo 59.

En este sentido las ADVC son un instrumento más para lograr el objetivo de la conservación, es importante gestionarlo adecuadamente para aprovechar su potencial y sumarlo a los otros modelos y acciones de conservación.

Para estos fines, el Gobierno del DF puede aprovechar y adaptar a su legislación la propuesta de modificación que fue enviada a la Cámara en 2010 que contempla niveles de certificación de las ADVC en función de sus características biológicas, su extensión y plazo de certificación.

Además, los niveles de certificación son la plataforma para ensamblar con otros instrumentos y brindarle a las ADVC incentivos efectivos para su multiplicación, conformación de redes de promotores y encauzamiento bajo pautas de desarrollo territorial rural sustentable.

5. Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales

Para hacer de la certificación un instrumento de mucho mayor alcance en su cobertura territorial y en sus beneficiarios; y que compense su sesgo excesivo hacia lo económico y especialmente, sus enormes limitaciones, se requiere ampliar las opciones de certificar con una clara orientación hacia preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios.

En este sentido y de mayor envergadura es la siguiente propuesta: ampliar las opciones de certificados, de forma tal que se sienten bases para que la certificación haga sinergia con las iniciativas relacionadas con asignarles un carácter/*sello* de actividad de ***interés público***, a todas aquellas que preserven los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales.

Se trata de retomar los *Principios de buen manejo forestal* más relevantes, bajo una perspectiva de ecosistemas forestales, donde el buen manejo incluye y privilegia iniciativas relacionadas con el resguardo de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, es decir, no necesariamente debe tratarse un manejo equivalente a una actividad productiva.

El complemento fundamental de esta propuesta es el desarrollo de las capacidades de gestión de los ecosistemas forestales, lo cual no se puede concretar si sólo se piensa en las comunidades. Estas capacidades ya existen en buena medida y se encuentran dispersas en diversos agentes locales y regionales, sean ONG, centros de investigación, especialistas, entidades de fomento de los tres órdenes de gobierno e inclusive agentes en la cadena productiva.

Lo cual apunta a la necesidad de promover alianzas estables, relaciones contractuales entre agentes locales para cristalizar estas capacidades; y también a la necesidad de que la gestión gubernamental avance en vertientes de gobernanza que faciliten tanto la conjunción de capacidades, como las opciones de certificación, antes mencionadas.

Bibliografía

Ayala Espino, José 2003. Instituciones para mejorar el desarrollo, un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. ED. Fondo de Cultura Económica. México.

BID, 1998. Inversiones en la conservación de la diversidad biológica, Washington D.C.

Brañes Raúl 1994. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Brañes Raúl 2000. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. México.

CentroGeo y PNUMA, 2003. GEO Ciudad de México, Una visión del sistema urbano ambiental.

Corcuera Vliegenthart, Elisa; Pérez Rocha J.L.; Oseguera, J. Azuela, A. 2001. Estrategias para la Conservación Privada para baja California y Baja California Sur, Borrador, Terra Peninsular, A.C.

Davis, Benjamín, 2000. Las políticas de Ajuste de los Ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México, revista de la CEPAL, no. 72.

Deininger, Klau; Feder, Gershon 1998. Land Institutions and Land Markets, World Bank.

Gordillo, Gustavo; Icaza, Carlos 2004. Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades.

Gordillo, Gustavo 1997. La evolución de los derechos de propiedad en México. FAO, Resumen de la versión inicial presentada ante la 23ª Conferencia Internacional de Economía Agraria, Sacramento, California, Agosto 1997.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1999. Mexico's Second Agrarian Reform. Household and community responses. Collection, Transformation of Rural Mexico. Number 1. Ed. University of California-San Diego. San Diego California.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1998. Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México. Revista de la CEPAL NO. 66.

Hardin, Garret 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* 162 (3859):1243–1248.

Linck Thierry . Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México, Revista de Estudios Agrarios.

La reforma del sector agropuecuario, los agentes, las políticas y los instrumentos, Colegio nacional e Economistas, 1992

Moguel, Julio coord. 1998. Propiedad y Organización Rural en el México Moderno, Reformas agrarias, movimiento rual y el Procede. México, CONACYT, UNAM.

North, Douglas, 1993. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

North Douglass; "Structure and Change in Economic History", Norton, New York. En: Feeny, David: (1993) The Demand and Supply of Institutional Arrangements. ICS Press. San Francisco California.

North Douglass 1992. Crafting Institutions for Self – Governing Irrigation Systems. Institute for Contemporary Studies San Francisco, California. San Francisco, California.

Ostrom Elinor, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2000. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.

Ostrom, Elinor. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 90-102.

Ostrom, Elinor., J. Berger, C. Field, R. Norgaard, y D. Polcansky. 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges". *Science* 284:278–282.

PAOT, 2004. Regulación del Suelo de Conservación del Distrito Federal y acciones para sancionar obras o actividades ilícitas.

PAOT, 2003. Regulación de la preservación y aprovechamiento sustentable del Suelo de Conservación en el Distrito Federal.

Procuraduría Agraria. Página de internet: [www. pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx)

Provencio, Enrique 2003. La institucionalidad del suelo de conservación del Distrito Federal, Conferencia presentada en el Foro sobre Suelo de Conservación en El Colegio de México. Junio 2003.

Pulgar, Vidal Manuel 2004. Taller Sistematización de Experiencias de Gobernanza Ambiental Descentralizada en el Sector Rural de América Latina y el Caribe” Definiciones y conceptos. Lima, 2 de febrero de 2004.

Rivera Herrerón, Gladis. 2001. Las comunidades agrarias ante la reforma de la tenencia de la tierra, Dos estudios de caso en el centro de México. Ponencia preparada para el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Washington, DC, 6 a 8 de septiembre de 2001.

Vargas Montes, Franco y Martinez Silvia, Análisis de la Propiedad Social del DF en el Umbral del Siglo XXI, publicado en *Estudios Agrarios* no. 12.

World Food Programme, Land Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods.

World Resources Institute, Banco Mundial y PNUMA, 2003. Informe Recursos Mundiales 2002-2004 “*Decisiones sobre la tierra. Balance, voz y poder*”, 2003.

Leyes y Programas:

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, 2000.

Programa General de Desarrollo Urbano del DF

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley de Desarrollo Forestal

Ley de Vida Silvestre

Ley de Aguas Nacionales

Código Civil

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Reglamento de Impacto Ambiental

3. La estrategia principal PAOT para la defensa de derechos ambientales y el derecho a un territorio ordenado

Este apartado presenta una muy amplia gama de recomendaciones de política pública y de mejoras e innovaciones en sus instrumentos; inclusive incorpora los instrumentos de la Sederec por considerar que están alienados con el eje ordenador:

Transitar hacia una efectiva valoración de los recursos naturales obliga a la adopción de un enfoque de desarrollo territorial rural (DTR), bajo pautas de sustentabilidad.

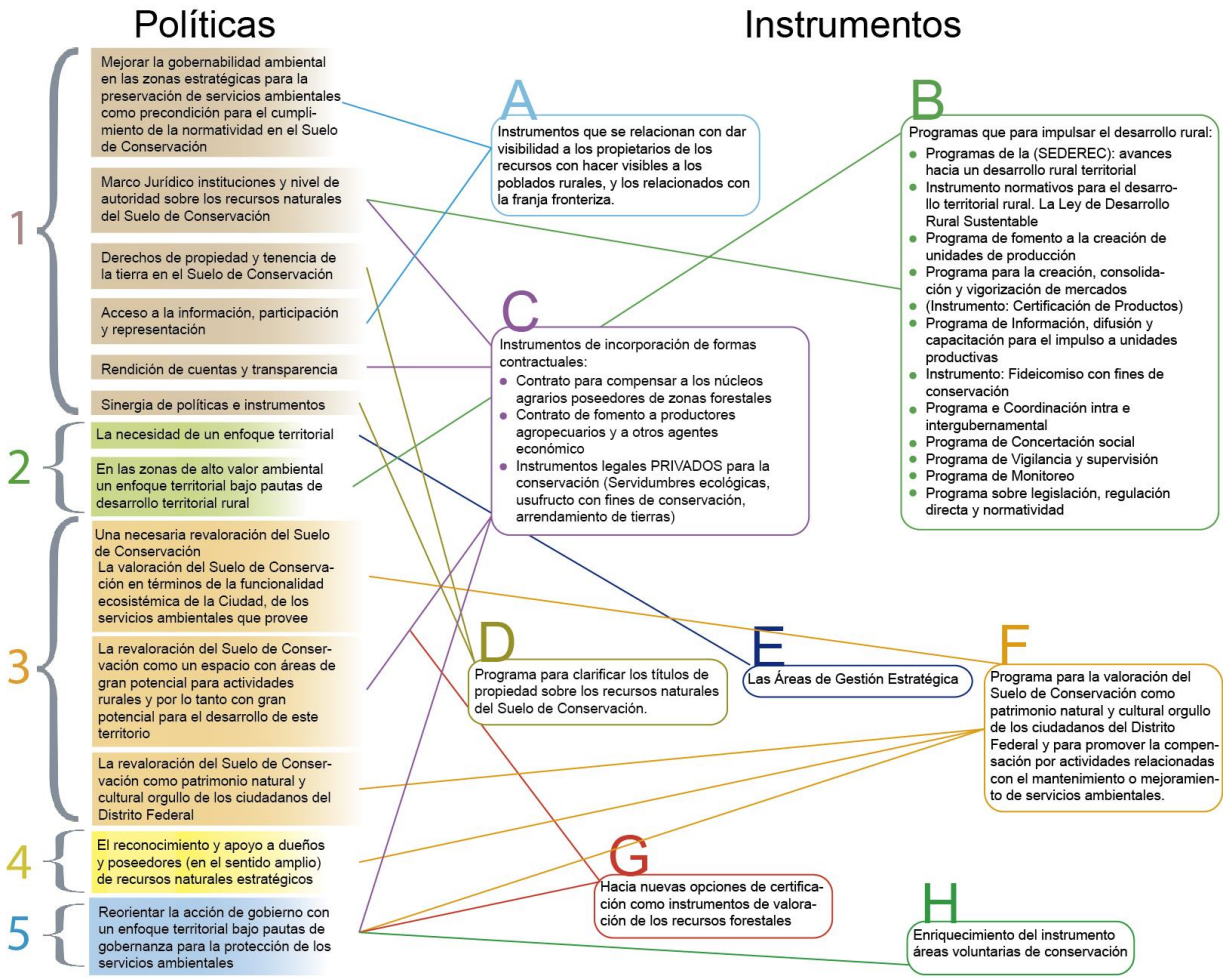
A todo lo largo de este *Informe Final* y especialmente, en este denso y extenso apartado se brindan argumentos contundentes a favor de detonar procesos de desarrollo rural en las ZAVE, es decir, en el 71 % del territorio del Suelo de Conservación. Lo cual no se limita al fomento a las actividades agropecuarias, mismas que como ya se documentó presentan en sus principales cultivos un mal desempeño económico, y la dinámica espacio temporal de la agricultura y los pastizales son la mayor amenaza para la funcionalidad ecológica que sostiene los servicios ambientales.

Por esto mismo, se habla de desarrollo rural donde juegan un papel fundamental las líneas de turismo alternativo, manejo de recursos, unidades de producción diversificadas, articulación con mercados, relaciones contractuales con otros actores, entre otras. Y sin duda, los esfuerzos de Sederec por encaminar los principales cultivos bajo prácticas sustentables.

Dicho lo anterior y para fines de organización de las recomendaciones de política pública y mejoras de instrumentos, este apartado parte de un esquema que permite visualizar:

- los aportes sustantivos en temas clave de política pública para el SC;
- la gama de instrumentos que sustentan las propuestas de política pública, es decir, su viabilidad y potencial eficacia;
- y da visibilidad a los vínculos más fuertes entre políticas e instrumentos;

A continuación se presenta el esquema que facilita la lectura y la apreciación de los alcances de las recomendaciones; y se complementa con el instrumento clave: el financiamiento (ver siguiente apartado).



i. Hacia una efectiva valoración de los recursos naturales vía un desarrollo territorial rural

Cabe adelantar que en consistencia con el esquema, cada recomendación de política incorpora al final un breve recuadro que refiere a los instrumentos involucrados.

En este apartado se presentan una serie de recomendaciones generales de política que permiten inducir un mejor posicionamiento del Suelo de Conservación en la agenda de Gobierno de la Ciudad de México, en específico, de las cerca de 61 mil has, que son las zonas estratégicas para la preservación de los servicios ambientales y que constituyen más del 71 % del Suelo de Conservación. Tienen como objetivo inducir un efectivo cumplimiento normativo y una adecuada ordenación de estas zonas del Suelo de Conservación encausando un necesario involucramiento ciudadano en estos temas.

Se han documentado ya en este estudio las tendencias críticas de degradación que ocurren en el Suelo de Conservación, sobre todo en las zonas que brindan servicios ambientales a los habitantes de toda la Ciudad así como las tendencias referentes a la creciente urbanización precaria en este territorio. Esto que deja claro que en el Suelo de Conservación existen diversas problemáticas y que no es factible referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que esto no obedece a la realidad. Situación que exige, abordar las distintas problemáticas mediante una gestión que reconoce esta diversidad, que se base en esta concepción global y que se apoye en un enfoque territorial de acuerdo a los distintos territorios en el Suelo de Conservación. En este estudio se insiste en la necesidad de proteger las zonas que aún prestan servicios ambientales, las de mayor valor ambiental. Las recomendaciones generales de política que abajo se detallan tienen como objetivo la protección de estas zonas e incidir con el mismo objetivo en el bienestar social de la población de este territorio brindando oportunidades involucrándolos en las tareas de conservación, mejoramiento y protección de servicios ambientales. El eje rector de

este estudio planteado aquí es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural, a partir de un enfoque de integración territorial entre la Ciudad y el Suelo de Conservación de forma que la ciudad brinde verdaderas oportunidades para este desarrollo rural.

Las propuestas generales de política contenidas en este apartado de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos¹. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. Para cada una de estas propuestas generales se propone una serie de instrumentos precisos en el siguiente documento que de acuerdo a la definición de instrumentos de política de Luis Aguilar representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Dentro de un recuadro sombreado, se hace referencia a los instrumentos de política de cada recomendación los cuales como se señaló son descritos en el siguiente documento denominado: **Instrumentos de política pública aplicables a las zonas estratégicas para la provisión de servicios ecosistémicos.**

Como recomendaciones de política se señala que un prerrequisito de cumplimiento de la normatividad ambiental en estas zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales, es la necesidad de mejorar la gobernabilidad ambiental en ellas. La recomendación de política y eje rector de este estudio es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural. Para poder instrumentar cualquier acción en

¹ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

el territorio, una recomendación y un prerequisite indispensable se refiere a la necesidad de lograr una efectiva valoración de este territorio como un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Valorarlo en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los necesarios servicios ambientales que provee; y muy importante, valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales por lo que sus propietarios tienen derecho a este desarrollo rural. Otra recomendación de política ligada con la anterior es la necesidad de reconocer y apoyar las labores de protección de los recursos que llevan a cabo sus dueños y poseedores y propiciar la inclusión de los distintos pobladores del suelo de conservación en las tareas de mejoramiento y conservación de los recursos y los servicios ambientales que brindan. A continuación se detallan estas recomendaciones.

1 Mejorar la gobernabilidad ambiental en las zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales como precondition para el cumplimiento de la normatividad en el Suelo de Conservación

Una estrategia de gestión para el suelo de conservación con el objetivo de mantener la sana provisión de servicios ambientales debe plantearse incidir en las actuales condiciones para avanzar en la gobernabilidad ambiental sobre los recursos de este territorio. La gobernabilidad es necesariamente una precondition de cumplimiento de normatividad.

El objetivo de la gobernabilidad ambiental es preservar y mejorar los recursos naturales, incrementar la competitividad, facilitar el desarrollo de los mercados y promover la participación social, entendida como la participación de todo tipo de agentes sociales y privados en actividades relacionadas con el medio ambiente. En este sentido, la gobernabilidad ambiental se relaciona con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y sus servicios ambientales, con el fin de

garantizar bienestar social y mejores opciones de empleo e ingreso de manera equitativa, sin comprometer la estructura y funcionamiento de los ecosistemas².

El Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*³ señala siete factores que permiten alcanzar la gobernabilidad ambiental. Estos factores son: instituciones y leyes; derechos de participación y representación; el nivel de autoridad; responsabilidad y transparencia; derechos de propiedad y tenencia; mercados y flujos financieros; ciencia y riesgo.

Es evidente que se requiere un mayor involucramiento de todos los agentes posibles para atender el actual deterioro de los recursos del suelo de conservación. Para lograr una mayor participación en la toma de decisiones y un mayor involucramiento, resulta indispensable como punto de partida avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación y de esta forma lograr la incorporación del conjunto de pobladores, propietarios y poseedores de los recursos en la toma de decisiones y en a las actividades con estos fines.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que ayudan a avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación son los mencionados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO y que se relacionan con dar visibilidad a los propietarios de los recursos con hacer visibles a los poblados rurales, y los relacionados con la franja fronteriza.

Varios de los instrumentos que se proponen como parte de este estudio, tienen como objetivo y resultado natural incidir en la calidad de vida de la “población rural”, al

² PNUMA; PNUD; BM y WRI 2004.

³ Ídem.

integrarlos a las labores remuneradas para proteger y mejorar los servicios ambientales. Esto permitirá atenuar la actual situación económica y social, atender la precariedad urbana del suelo de conservación, e igualar derechos. Esto, igualmente ayuda en el mediano plazo a la recomposición social en el Suelo e Conservación.

A continuación se analizan para el caso preciso del Suelo de Conservación los factores considerados de mayor importancia de los planteados en el Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*⁴ para alcanzar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación acompañados cada uno de estos factores con estrategias precisas, programas e instrumentos para mejorar el nivel de gobernabilidad ambiental, lo que fomentará el cumplimiento de la legislación en este territorio:

1. Marco jurídico, instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del SC;
2. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el SC;
3. Acceso a la información, derechos de participación y representación;
4. Rendición de cuentas y transparencia;
5. Sinergia o confrontación de políticas e instrumentos relacionados con el SC con los mercados existentes.

Marco Jurídico instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación

Se ha analizado ya la institucionalidad del Suelo de Conservación y en conclusión, se puede señalar que son varias las instituciones de distintos niveles de gobierno con atribuciones en el territorio. En el SC se entremezcla legislación local y federal de tipo ambiental, de planeación urbana y agraria, por lo que son muchas las disposiciones jurídicas aplicables a este. Por supuesto, esto merma el nivel de

⁴ Ídem.

autoridad ya que las distintas regulaciones para el SC involucran distintas autoridades produciendo confusión y en muchos casos inactividad gubernamental.

En síntesis, la variedad y mezcla de disposiciones locales y federales de carácter ambiental, rural y urbano, trae como consecuencia la ineficacia e ineficiencia de las disposiciones que deberían ser observadas en esta zona del Distrito Federal. El origen sectorial de las leyes impide que exista una imagen-objetivo, un enfoque global que oriente el marco legal y programático ya que cada ley, reglamento o disposición normativa, tiene propósitos particulares y en consecuencia, parciales; lo que se traduce en una gestión dispersa y desarticulada. Por lo tanto, todas estas disposiciones pudiendo ser suficientes desde su particular enfoque, resultan ineficaces e ineficientes para mitigar las tensiones sobre los servicios ambientales. Asimismo, al involucrar cada disposición autoridades y categorías producen confusión y en muchos casos inactividad por parte de las autoridades cuando ocurren actividades u obras ilícitas en el SC.

Evidentemente, una opción para subsanar la ineficiencia del marco jurídico es la armonización de leyes lo que puede ser un largo proceso y aún así es difícil asegurar el debido cumplimiento y persistirían las insuficiencias presupuestales para vigilar el debido cumplimiento de la legislación por ejemplo en el caso de cambio de uso de suelo a urbano o de forestal a agrícola. Por esta razón, en este estudio, se plantean estrategias e instrumentos precisos que permiten ir subsanando estas situaciones.

Estos instrumentos precisos se derivan de una política general que tiene como propósito proteger los servicios ambientales e impulsar el desarrollo rural sustentable en esta zona.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumentos normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Así mismo, se propone una serie de instrumentos que tienen el carácter de formas contractuales ya que estas instituciones no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre la autoridad y los pobladores del SC, sino promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para el SC.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros**

agentes económico

- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación**
(Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el Suelo de Conservación

Los derechos de propiedad, son un aspecto muy relevante en la gestión del medio ambiente ya que la propiedad confiere el derecho de disponer de los recursos y es la vía para el acceso y control de estos. En el caso preciso del SC el derecho de propiedad tiene una relación compleja con la gestión de los recursos naturales debido a la imperante inseguridad de la propiedad, a la falta de certeza jurídica sobre la propiedad que persiste en este territorio como ya se ha documentado en este estudio.

La seguridad sobre la propiedad de los recursos constituye un factor decisivo sobre cómo la gente usa o abusa de ellos ya que cuando las personas no confían en sus derechos de propiedad, o carecen de cualquier garantía sobre sus derechos a largo plazo, éstas tienen pocos incentivos para invertir en el recurso, conservarlo o mejorarlo. Por ejemplo, los rentistas o recolectores con arriendos a corto plazo, en comparación con los propietarios permanentes, tienden a sobre explotar los recursos para aumentar los ingresos a corto plazo.

En el caso preciso del SC, los beneficiarios de derechos ejidales y comunales propietarios de los recursos naturales en el Suelo de Conservación carecen de seguridad jurídica respecto a sus derechos de propiedad debido a la falta de claridad en títulos de dominio, y al parcelamiento económico o de hecho de la tierra y sobre todo al hecho de que no ha entrado a este territorio PROCEDE o el Programa e Certificación de las Comunidades, procesos que permiten regularizar la situación de tenencia de la tierra y acreditar la propiedad.

De acuerdo a la documentación técnica que sustenta el nuevo PGOEDF (en proceso de aprobación), en el SC “los procesos por litigio entre las comunidades del DF y los núcleos agrarios de otras entidades causan conflictos sociales y políticos, situación que dificulta la conservación y restauración de los ecosistemas.” Esta falta de certeza jurídica alienta los mercados negros de tierra y por ejemplo, cancela el potencial de alianzas económicas y otras formas contractuales para una activación económica y social del territorio lo que apuntala a un valor de cambio superior al valor de uso y conservación de los recursos naturales.

Otros problemas relacionados con la certeza jurídica de la propiedad en el SC son los conflictos entre núcleos agrarios por límites entre ejidos, problemas de venta ilegal de tierras y conflictos por la posesión de las parcelas. Todos estos con estrecha relación con la gestión de los recursos. Asimismo como ya se mencionó, hay un grave problema de actualización de las personas con derechos sobre la tierra lo que provoca por ejemplo, que muchos de los incentivos otorgados por el Gobierno del DF lleguen a manos de personas que actualmente no tienen tierra o que no reciban apoyos para conservar los recursos naturales aquellos que trabajan la tierra, debido a que no están actualizados los padrones de derechos agrarios.

Es importante enfatizar que un ejido que no tiene regularizada la situación de la tenencia de la tierra es un núcleo que no tiene ningún sustento legal sobre su propiedad lo que puede constituir un freno al mercado y al desarrollo en general. En el caso del SC, ante el proceso de deterioro de los recursos naturales y la importancia de reactivar este territorio rural y proteger los servicios ambientales que brindan estos a la ciudad resulta indispensable respecto a las zonas estratégicas para los servicios ambientales esta seguridad y la marcación precisa de límites, acuerdos sobre la distribución y asignación interna de derechos sobre los recursos y un registro sistematizado que correlaciona sujeto agrario, superficie y derecho. Todo esto ayudaría a aumentar la inversión y la productividad y generar incentivos para la conservación de los recursos. Permitiría establecer formas contractuales con

ejidatarios y comuneros para la conservación de los recursos. Por supuesto, no se trata solo de contar con derechos de propiedad bien delimitados para evitar el deterioro de recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales que presta el SC, ya que aún así, ese deterioro y la sobreexplotación de los recursos no cesarán si no se definen esquemas de gestión efectivos e instrumentos para la protección de estos recursos.

Instrumentos de política pública:

Se propone, como un instrumento para este fin, el Programa para clarificar los títulos de propiedad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación. Instrumento detallado en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Acceso a la información, participación y representación

El acceso a la información y la participación son dos conceptos clave en la gestión de los recursos naturales. El cumplimiento de la legislación está vinculado al acceso a la información. Hacer accesible la información ambiental a la ciudadanía significa activar la misma participación ciudadana. En el caso del SC, no existe información suficiente y accesible a la ciudadanía, mucho menos en los contenidos de la comunicación social, sobre los servicios ambientales que brinda el SC y su carácter estratégico. Tampoco sobre la tragedia ambiental, social y económica que está ocurriendo en ese territorio, ni valoraciones sobre riesgos y vulnerabilidades tanto de aquellos a los que está expuesta la población del SC como de aquellos que afectan a toda la población del Distrito Federal por la degradación o pérdida de los servicios ambientales. Sin esta visibilidad, publicidad, no hay política pública y no hay respaldo ciudadano a las medidas más básicas relacionadas con detener la invasión de la mancha urbana, el desborde de los poblados rurales y el crecimiento *hormiga* de los

asentamientos humanos y el crecimiento de la frontera agrícola. Todo esto en perjuicio de los recursos naturales que brindan los servicios ambientales.

Debe de ser una prioridad del gobierno trabajar en estas áreas no sólo por ser un derecho de los ciudadanos sino porque además, el acceso a la información facilita la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en temas ambientales que afectan su salud y seguridad.

Asimismo, respecto a la falta de participación y representación de aquellos de quienes dependen los recursos son mayores a las del resto de la Ciudad. Existen severos problemas de representación a nivel de poblados, otros asentamientos y núcleos agrarios para dar debido curso a los problemas e iniciativas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al no participar en los procesos decisorios que afectan a los ecosistemas, la población del SC, carece de oportunidades para representar sus intereses. Esta participación aportaría legitimidad, mejorando la credibilidad y la eficacia del proceso de adopción de decisiones. Esta falta de representación a lo que ha llevado es precisamente al conflicto y resistencia.

La base social de la actual gestión, que se visualiza como un monopolio gubernamental, no son los poseedores. Se sustenta la gestión en un clientelismo donde predominan rentistas sin intereses de largo plazo y alcance. Aunado a esto, existen graves y viejos vicios como la dependencia de los productores del SC a la amplia gama de subsidios que, aunque hoy están en declive, se han venido otorgando a lo largo de décadas⁵ así como profundos problemas de organización.

Es indispensable activar la participación y el involucramiento de un mayor número de población del Suelo de Conservación, sean propietarios, poseedores o pobladores, en las labores relativas a proteger y mejorar los servicios ambientales, de forma que estas labores sean redituables bajo un esquema de apoyo económico. Esto ayudará a reactivar económicamente a este territorio con importantes consecuencias

⁵ Como los programas de Procampo y Alianza para el Campo, los Focomdes, los Programas de Empleo Temporal.

ambientales. Más adelante hay una recomendación muy precisa respecto a la importancia de involucrar al mayor número de población del SC en estas tareas.

Instrumentos de política pública:

Un instrumento que aporta para activar la participación e involucramiento y romper con el clientelismo es también el relativo a la necesidad de visibilidad a los propietarios de los recursos, con hacer visibles a los poblados rurales, y los programas relacionados con la franja fronteriza; Instrumentos detallados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Rendición de cuentas y transparencia

En el caso del SC son escasos los mecanismos de rendición de cuentas para medir la eficacia de las políticas rurales y ambientales. Aunado a esto, como ya se indicó. ante las insuficiencias de recursos de los organismos encargados de investigar presuntas violaciones a la legislación en el SC, no se aplican los mecanismos de control que se contemplan en la legislación vigente para reforzar la protección del SC frente a los distintos hechos ilegales ni se sanciona a los responsables lo cual implica que tampoco haya rendición de cuentas por parte de los propietarios de los recursos quienes en ocasiones toleran la tala clandestina y la venta ilegal del suelo para el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

El interés por una correcta aplicación de la legislación y por la eficacia de las políticas rurales y ambientales para la protección del SC debe ser compartido por la sociedad en general ya que es la única forma de hacer valer su derecho a un medio ambiente adecuado y asegurar su calidad de vida. Para que la ciudadanía cumpla con esta responsabilidad es necesario que exista transparencia y los canales adecuados de rendición de cuentas.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales ayudan a la transparencia y a la rendición de cuentas:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (*Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras*)**

Sinergia de políticas e instrumentos con los mercados

De mayor relevancia es el hecho de cómo influye el comportamiento de los mercados sobre aquellos que ejercen el control sobre los recursos naturales. En el caso del SC, la gestión pública parece ignorar que en su conjunto, las actividades rurales que se realizan en esta parte del territorio no son rentables ni competitivas. Ni la mayor parte del suelo dedicado a la agricultura ni la mayor parte de la población dedicada a la ganadería obtienen resultados competitivos en términos económicos. Las actividades relacionadas con los servicios que se ofrecen al turismo son precarias debido a la ausencia de proyectos alternativos y de difusión adecuada de las áreas naturales protegidas y del valor escénico de este territorio. También, el hecho de que los bosques se encuentran sujetos a la veda, lo que impide que sus propietarios se beneficien de una manera sustentable de ellos, ha dado lugar a una explotación inmoderada, aprovechamiento minero no sustentable, depredación y venta y comercialización ilegal de los recursos.

Asimismo, la gestión parece ignorar que las fuentes de ingreso familiar de los propietarios del SC son prácticamente de subsistencia, sirviendo cada vez más a la

resolución de su economía, la incorporación a la actividad estrictamente urbana en detrimento de su apego a las actividades rurales, al cuidado de su patrimonio y sus recursos dando como resultado los cambios de uso de suelo, el rentismo y venta ilegal de los terrenos.

Lo relevante es que la gestión parece ignorar que cualquiera de las opciones no rurales de ingreso tiene para los propietarios de estos recursos mayor valor de mercado (“valor de cambio”) que el que les retribuye su uso y aprovechamiento tradicional y mucho mayor valor que el que les confiere su calidad de oferentes de servicios ambientales. De acuerdo a lo mencionado en este apartado, cualquier intento que se haga por reorientar el fenómeno de degradación de los recursos del SC debe reconocer la importancia de un verdadero desarrollo rural en esta zona y la existencia de los mercados y que no habrá éxito posible en el esfuerzo si no se hacen llegar a estas personas beneficios económicos, tangibles pero también suficientemente convincentes, asociados a los compromisos de proteger al SC.

Instrumentos de política pública:

Como parte de los Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación se propone el **Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados.**

2. La necesidad de un enfoque territorial

Como ya se ha documentado, la magnitud y complejidad de los desafíos que presenta el suelo de conservación, no han sido abordados con enfoques globales, con una estrategia integral de gestión que persiga una misma finalidad como mantener los servicios ambientales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con intervenciones puntuales, discontinuas y con poca articulación a estrategias y políticas. Así vemos cómo en el suelo de conservación confluyen una gama de programas diseñados fragmentariamente, conducidos por entidades ubicadas en

diferentes sectores de la administración central y delegacional, y con poca o nula coordinación entre programas. Tal es el caso de la regulación en materia de usos del suelo, la protección al medio ambiente o las condicionantes en obras públicas.

Esto se debe en gran medida a la organización administrativa del GDF, donde persiste una desarticulación en la planeación y acciones de los distintos sectores: ordenamiento ecológico y planeación urbana, agua, transporte, vialidades, vivienda; así como a la falta de aplicación de instrumentos de coordinación previstos en muchos instrumentos de política ambiental y urbana. Esto se ha traducido en una insuficiente coordinación institucional, dispersión de recursos e insuficiente capacidad de las instituciones para atender la problemática del Suelo de Conservación⁶.

Para mejorar la gestión del Suelo de Conservación, es necesario abordar a este espacio desde un enfoque territorial. Sólo así se logrará compensar la actual sectorización. Se requiere partir de todo el territorio del Suelo de Conservación con una visión global del mismo y sobre todo comprender e identificar sus “diferentes territorios” y distintas prioridades. El enfoque territorial permite diseñar y aplicar políticas e instrumentos diferenciados para el Suelo de Conservación en función de esta priorización. Articuladas por supuesto por una estrategia integral de gestión que tiene la finalidad de mantener los servicios ambientales, con conocimiento de los procesos concretos que intervienen en él.

Un nuevo modelo de gestión pública para el suelo de conservación basado en políticas territoriales diferenciadas, significa una real valoración de los servicios ambientales y una gestión efectiva en las zonas prioritarias, en las zonas de mayor tensión entre valor de uso y valor de cambio de la tierra. Esta diferenciación de políticas no significa una gestión territorial fragmentada; por el contrario, se sustenta en una visión global del territorio.

⁶ PAOT, 2005.

Instrumentos de política pública:

Las **Áreas de Gestión Estratégica** se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Estas permiten establecer políticas territoriales claramente diferenciadas de acuerdo a distintas prioridades.

En las zonas de alto valor ambiental un enfoque territorial bajo pautas de desarrollo territorial rural

Hoy en día resulta impreciso referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que son varios los espacios urbanos en él. Sobre todo, como ya se ha insistido, hay una franja en los límites del suelo urbano que es en realidad una franja urbana en el Suelo de Conservación a la que hemos llamado franja fronteriza. Sin embargo, es cierto -y es la razón de su actual protección- el hecho de que este territorio conserva zonas rurales que brindan importantísimos servicios ambientales y que tienen un alto potencial para actividades rurales. Este apartado plantea, que estas zonas con potencial para actividades rurales constituyen un factor de mayor importancia para el desarrollo de este territorio del Distrito Federal por lo que es indispensable aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural para lograr su adecuado desarrollo. El objetivo de este enfoque es alentar un mayor desarrollo en la parte rural del Distrito Federal con los beneficios sociales asociados a éste a favor de la población del Suelo de Conservación y con los resultados positivos respecto a la conservación de servicios ambientales. En realidad, es este el planteamiento marco para las zonas de alto valor ambiental y el planteamiento marco de estas recomendaciones.

Estrechamente ligado a la necesidad de aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural, más adelante, en el apartado 4.2, se plantea la necesidad de revalorar al Suelo

de Conservación por su potencial para actividades rurales. Dicho apartado complementa lo expuesto en este.

Actualmente, las estrategias que se han aplicado para el Suelo de Conservación han sido fallidas en sus dos vertientes: respecto a la rural, la importante derrama de recursos públicos en el suelo de conservación no ha generado una dinámica medianamente exitosa de desarrollo rural, así como la vertiente ambientalista tampoco ha logrado conservar y mejorar los servicios ambientales que brinda este territorio. Los resultados productivos, salvo en algunos cultivos, son crecientemente negativos y la tensión de las actividades primarias sobre los ecosistemas sigue avanzando hacia una situación de irreversibilidad. Todo esto, en detrimento de los recursos naturales del suelo de conservación de todos los habitantes de la ciudad, y de especial importancia de mismos pobladores del suelo de conservación.

El enfoque territorial-rural, reconoce la importancia de la multidimensionalidad y converge con el enfoque de gobernabilidad ambiental ya descrito, al considerar a los recursos, factores, procesos, actores e instituciones como un criterio básico para comprender los nuevos procesos y el instrumento de análisis para la operación de políticas públicas a favor de una mejor organización de los espacios rurales. De suma importancia ante la situación imperante en el Suelo de Conservación, este enfoque de desarrollo territorial rural, revalora el papel de la agricultura y de las actividades rurales como un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y como un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Este enfoque, expresa claramente, que la actividad agrícola por si sola es insuficiente para mantener un tejido social vivo y dinámico en muchas zonas rurales. Por lo que busca sustituir la operación de políticas sectoriales por otro basado en la integralidad de factores y en una lógica de planeación orientada al territorio dando relevancia a las implicaciones sociales, culturales y ecológicas presentes en cada unidad territorial.

De acuerdo al enfoque de desarrollo territorial rural, el desarrollo rural debe ser parte del desarrollo general de una región o estado, es decir debe ser parte del desarrollo general del Suelo de Conservación y del Distrito Federal.

Como se ha visto, las estrategias unilaterales de apoyo agrícola no han permitido alcanzar un desarrollo sostenible del medio rural en el Distrito Federal. Como contraposición, la puesta en práctica de políticas de desarrollo rural con lógica territorial, con acento en la diversificación multisectorial complementarias a las tradicionales políticas sectoriales y destinadas al conjunto de la población rural del DF, abren la posibilidad de echar a andar un proceso de desarrollo rural incluyente en lo social e integrado en lo económico y territorial.

En el marco de la lógica territorial del desarrollo rural, este enfoque le asigna importancia a la competitividad económica de cada territorio, en este caso, del territorio rural del Distrito Federal con el propósito de mejorar la calidad de la vida rural. El enfoque insiste en que dicha competitividad no cumple su propósito central si no se concibe su impulso mediante la participación organizada de los actores locales, de los pobladores del Suelo de Conservación, en programas especialmente diseñados para aprovechar los recursos materiales e inmateriales de esta zona. En este enfoque, la opinión de la comunidad local es el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo.

En ese sentido, contribuye a la construcción de gobernanza en el Suelo de Conservación. Asimismo, este enfoque insiste que es necesario promover la diversificación socioeconómica existente, e impulsar la multisectorialidad y, sobre todo, vincular al medio rural con las áreas pobladas y con las ciudades cercanas. Por este motivo se insiste en una necesaria integración del territorio rural y la Ciudad para aprovechar las oportunidades que brinda la Ciudad, sus tendencias económicas y sociales, para el desarrollo y éxito de la actividad rural.

El enfoque de desarrollo rural insiste en una necesaria diversificación de las actividades productivas, el aprovechamiento de las sinergias entre diversos sectores, y los encadenamientos entre actividades productivas y no productivas que permitirían en el mediano plazo aumentar la competitividad del territorio. De acuerdo a este enfoque, en el caso preciso del Suelo de Conservación, las actividades rurales, debieran ir acompañadas de programas y acciones impulsadas por el sector público enfocadas, entre otras acciones, en mejoras en los sistemas locales de comercialización, fomento de las artesanías y otros productos tradicionales, impulso a las agroindustrias y otras industrias locales, promoción del turismo rural y ecológico y otros servicios.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumentos normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social

- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Una nueva visión para el desarrollo rural sustentable

El reconocimiento internacional de la degradación ambiental provocada por el uso insensato de los recursos naturales ha dado paso a la instauración de nuevos conceptos para el desarrollo de instrumentos de políticas públicas ambientales consagradas a cristalizar los principios del Desarrollo Sustentable, buscando el equilibrio entre los objetivos de progreso económico, bienestar social y funcionamiento biofísico de los ecosistemas.

De tal suerte que, la conservación moderna ya se concibe como el uso, manejo y protección de los recursos naturales renovables, con el objetivo final de conservar a la flora y fauna en ecosistemas funcionales, que se mantengan en el largo plazo generando riqueza y bienestar.

De la misma manera que la visión sobre los modelos y mecanismos para llevar a cabo la conservación se han modificado substancialmente a través del tiempo, el discurso sobre la relación entre el campo y la ciudad ha recorrido diversos momentos y ha variado de manera importante desde una postura autoritaria y centralista hasta una manera abierta de discusión, en donde la preocupación fundamental radica en el futuro del medio ambiente y la preservación del entorno rural de la ciudad.

No obstante, la relación campo-ciudad sigue siendo comprendida como una relación de subordinación donde lo importante radica sólo en renovar o mantener las funciones que debe cumplir el campo, y por ello incluso ser retribuido a cambio de satisfacer las necesidades y servicios que requiere la ciudad.

Ante los escasos resultados que esta postura ha brindado, parece necesario replantear el problema visualizándolo, ya no solo desde el punto de vista de las necesidades urbanas, sino desde el punto de vista de los requerimientos rurales, para su desarrollo sustentable.

Esta concepción pudiera traer como consecuencia lógica de su aplicación la conservación, generación y manejo de los bienes y servicios ambientales que tanto requieren las zonas urbanas, pero no como producto único de las zonas rurales, sino como una consecuencia o un “subproducto” del desarrollo rural sustentable.

Esta “nueva” forma de plantear el problema pudiera incluso alterar la postura de subordinación del campo a la ciudad de manera tal que fuese la ciudad la que pudiera cubrir las necesidades rurales a través del desarrollo de un concepto de “ruralidad moderna”, que permita dejar atrás la versión ochentera de la OCDE en donde la palabra rural se refería a «territorios con débil densidad de población y con una actividad económica diversa, relativamente independiente de la influencia directa de las zonas metropolitanas», para convertirla en una nueva relación entre el campo y la ciudad en donde se enmarcan sin límites, las interconexiones, se da la diversificación de actividades y relaciones sociales que antes no existían, cimentadas en la amplia gama de nuevas alternativas que brinda el sector rural y que ya no solo están fincadas en concepto “del agro”.

Ahora bien, a la luz de lo que se ha argumentado en los apartados anteriores, podría pensarse que la consecuencia lógica de reconocer el “derecho al desarrollo” de las comunidades rurales del Distrito Federal, no sería otra que la de abandonar la categoría de suelo de conservación y proponer alguna otra que recupere de manera explícita a la sustentabilidad del desarrollo rural en el área en cuestión. Sin embargo, el impulso de una iniciativa de ese tipo no solamente se toparía con los obstáculos propios de dos gremios (el de los especialistas en

“desarrollo urbano” y los especialistas en “ecosistemas”), sino que también podía ser objetable en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual como hemos dicho, considera a ciertas áreas dedicadas a la conservación como parte de la conservación del hábitat natural que se traduce en la participación en la revisión de la legislación. En vista de que el concepto de conservación sigue siendo una categoría central en el régimen del territorio, no solamente en el régimen del Distrito Federal sino en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el propio artículo 27 constitucional, lo que aquí se sugiere es promover una modificación del sentido que se da al concepto de conservación, de manera que incluya el derecho de las comunidades rurales a hacer un uso sustentable de sus recursos, precisamente como parte de una estrategia de conservación de los mismos asociada al destino general de ese gran centro de población que es la ciudad de México. Como hemos señalado, ese cambio de sentido es perfectamente posible.

3. Una necesaria revaloración del Suelo de Conservación

A manera introductoria, la revaloración del Suelo de Conservación se refiere a la necesidad de una efectiva valoración de este territorio en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee. Asimismo, su revaloración implica valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales y también como tal, un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal.

Esta revaloración del Suelo de Conservación podría traducirse en el soporte para aplicar los instrumentos precisos propuestos en el siguiente apartado ya que estos requieren de la existencia de apoyos e involucramiento de la ciudadanía en general.

3.1 La valoración del Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los servicios ambientales que provee

Mucho se ha dicho sobre la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Este papel prioritario del Suelo de Conservación está incluso legalmente reconocido y de acuerdo a la evolución jurídica y programática relativa a este territorio, pareciera ser la razón actual de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de Conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”⁷

Independientemente de que más adelante se argumente que desde el ámbito regulatorio y de la gestión pareciera quedar de lado el potencial rural de muchas zonas de este territorio y la regulación parece ser más de corte ambientalista, es imposible no resaltar en primer término su papel prioritario como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad.

La población en general debe valorar los vínculos entre la dinámica urbana y los servicios ambientales que proveen los recursos que se localizan en la mitad sur del territorio de la ciudad. Es importante que los ciudadanos tengan conciencia de que la pérdida o deterioro de estos ecosistemas y por lo tanto de los servicios ambientales que brindan, atenta contra el derecho constitucional de toda la población a: “un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.⁸ Derecho igualmente

⁷ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4º.

reconocido en la legislación local: “En el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”.⁹

Además, estos servicios ambientales, que brinda el SC de acuerdo al marco jurídico, son bienes públicos. Por ejemplo, la primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”¹⁰.

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población. Resulta pertinente aclarar en este punto, la diferencia que existe entre los recursos naturales (los elementos abióticos y las plantas, animales y microorganismos) que integran los ecosistemas, que no son un bien común o bien público, que generalmente tienen propietarios bien definidos; cuya propiedad está regulada bajo el derecho de propiedad en el marco jurídico mexicano; y los servicios ambientales que son los procesos a través de los cuales estos recursos dan sostén a

⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal artículo 18 inciso III.

¹⁰ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

la vida. Es el servicio ambiental intangible, el que debe entenderse como un bien común o bien público.

Tanto la *Ley General de Vida Silvestre* como *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, señalan la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Por ejemplo, la ley forestal señala que "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales..."¹¹

De igual forma, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* que considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: "los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros",¹² reconoce en varios artículos la importancia de valorar los servicios ambientales.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también como se señala más adelante, se requiere en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación. Resulta necesario, hacer hincapié en que no son sólo los habitantes del suelo de conservación quienes deben comprender esta dinámica sino toda la población del Distrito Federal ya que la conciencia sobre la

¹¹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VI

¹² Ley de Desarrollo Rural Sustentable , artículo 3 fracción XXX.

importancia de mantener los servicios ambientales que provee esta parte del DF, está mucho más presente entre los pobladores de este territorio que en el resto de la Ciudad.

No se trata de un tema exclusivo de educación ambiental y simple concientización, sino que por valoración se busca, como se señala más adelante que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado y manejo eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios. “Valorar el capital natural significa comprender que debe corresponder una necesaria retribución social y económica a los agentes que realizan labores de conservación”.¹³

Instrumentos de política pública:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

3.2 La revaloración del Suelo de Conservación como un espacio con áreas de gran potencial para actividades rurales y por lo tanto con gran potencial para el desarrollo de este territorio

Como se señaló en el inciso anterior, resulta imposible no enfatizar la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo de

¹³ Díaz y Díaz Martín, 2001.

acuerdo a la evolución jurídica y programática así como la gestión relativa a este territorio, pareciera ser actualmente la única razón de su caracterización y protección.

La actual gestión no enfatiza el potencial rural de más del 61% del Suelo de conservación olvidando el carácter rural de este espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos. Pareciera ser, que en detrimento de los pobladores rurales y el potencial rural que aún conservan importantes áreas de este territorio, la gestión le da mayor peso al tema ambiental que al carácter rural de este territorio y de sus pobladores originales así como a las prácticas rurales ignorando que ambos objetivos no se contraponen sino que como señala el enfoque de desarrollo rural territorial ya detallado, la agricultura y las actividades rurales son un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y de mayor importancia son un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Cuando, en 1975, la legislación urbana comienza a insertar elementos de conservación para la categorización del suelo en el Distrito Federal, mediante la definición de cuatro espacios de actuación: urbano, conservación, mejoramiento y reservas territoriales, los espacios de conservación fueron construidos en la lógica de seleccionar aquellos en donde debieran protegerse los elementos naturales y el desarrollo de prácticas rurales. Así, en el suelo de conservación, se incluyó al suelo rural que había venido sirviendo para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos.

Si este “olvido” ocurre de lado de la gestión, podemos imaginar lo que ocurre del lado ciudadano. No se puede minimizar que en la zona rural del Distrito Federal se localizan 49 poblados rurales y existe una población de corte rural de cerca de 700 mil habitantes de los 2.2 millones que viven ahí. Así mismo, las siete delegaciones con actividades rurales cuentan en su conjunto con 188 organizaciones económicas de productores.

Actualmente este territorio no es valorado como tal, y resultado de esto, se ha ido perdiendo cada vez más el carácter rural de este territorio y aunque permanecen las actividades agropecuarias, la situación económica y social orilla a que muchos de los productores desempeñen otros oficios y ocupaciones profesionales. Este territorio y su carácter rural como espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales y de turismo alternativo debiera ser revalorado tanto por las instituciones como por toda la población del Distrito Federal y gestionado bajo un enfoque de desarrollo territorial rural que tiene como consecuencia natural la protección de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales.

Como ya se indicó en el apartado relativo al desarrollo territorial rural, debiera impulsarse el derecho que tiene esta parte de la población de realizar actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales, turísticas y demás de corte rural lo cual contribuiría al mejoramiento integral del bienestar social en esta zona. Desde el ámbito de la gestión las políticas agropecuarias habrán de aplicarse e institucionalizarse para contribuir a resarcir la problemática en este territorio. La mayor contribución se encuentra en convertir en rentables las actividades rurales, en el arraigo de la población en las zonas rurales, en frenar el crecimiento de la mancha urbana y en la conservación del suelo y agua para la producción rural.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales:
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados
(*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

3.3. La revaloración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal

Los dos incisos anteriores hicieron referencia a la necesidad de valorar al Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee, tema sobre el cual se ha avanzado, en especial en la agenda gubernamental. Asimismo, se he hecho énfasis en la necesidad de valorar los espacios rurales de este territorio, con una importante población rural y con gran potencial para actividades rurales. Si se logran estas dos cuestiones, se lograría que los ciudadanos del Distrito Federal valoraran a este territorio como su patrimonio natural y cultural. Esto permitiría avanzar en muchas alternativas para proteger este territorio.

Si la población en conjunto comprende que este espacio constituye un patrimonio cultural y natural privilegiado y que los servicios públicos ambientales que de ahí se obtienen constituyen un derecho colectivo, derecho común de toda la población, debiera comprender que como tal tenemos todos derechos, responsabilidades y

obligaciones para conservarlos y protegerlos. De otra forma, el compromiso y responsabilidad ciudadana estaría quedándose trunca en sólo un grado de conciencia social que evidentemente no aporta para la protección y mantenimiento de los servicios.

Cristalizar el proceso de valoración social, significa que la ciudadanía “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y coadyuvan mediante diversos esquemas en la obligación de proteger los servicios ambientales. Esto se puede resumir en un acuerdo social urbano-rural, a partir del cual es posible establecer compromisos vinculantes entre los segmentos de población que habitan en el suelo urbano y los pobladores del SC dirigidos a la protección de los servicios ambientales.

Se había mencionado ya en este estudio que existe un concepto que puede contribuir a consolidar una nueva visión del SC como un territorio que incumbe tanto a la población urbana como a la rural por lo que se considera relevante reiterarlo en este capítulo. Se trata del concepto de patrimonio natural: mientras que por una parte se reconoce la propiedad sobre la tierra como una condición que da lugar a expectativas legítimas de aprovechamiento, al mismo tiempo se reconoce el mismo territorio como un patrimonio común, en el sentido de que impone a todos una responsabilidad generacional respecto del mismo (Melé, 2011).

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.

4. El reconocimiento y apoyo a dueños y poseedores (en el sentido amplio) de recursos naturales estratégicos

Como ya se mencionó, la *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Además señalan explícitamente que los servicios ambientales los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos últimos y señalan la necesidad de **promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales** que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”¹⁴

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:**

¹⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

Artículo 30 "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación," y; VII "crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana".

Al igual que estas dos leyes, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación, incremento, mantenimiento y mejora de los servicios ambientales¹⁵. Por ejemplo: señala que:

"el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales".¹⁶

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones en el uso de los recursos sino por una conducta proactiva. Tras lo expuesto, es evidente que dicha legislación, no compensa a propietarios de los distintos recursos por la propiedad sobre los servicios ambientales

¹⁵ Ley Desarrollo Rural Sustentable Artículos 53, 55, 64 y 71

¹⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

–ya que no les pertenecen- o por las limitaciones fijadas a sus propiedades para proteger dichos servicios sino que les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas. De esta forma debe entenderse que si bien es cierto que las leyes citadas en este texto, alteran los derechos de propiedad, lo están haciendo de manera que se abren nuevas oportunidades de negocio para sus titulares.

Apoyarse en la legislación de servicios ambientales para delinear una gestión efectiva en el suelo de conservación ayuda a enfrentar la actual disyuntiva en el suelo de conservación: si los propietarios de los recursos naturales en este territorio dejan de tener un atractivo de utilidad sobre estos, lo más probable es que tampoco se interesen por su conservación. Lo urgente es conservar el interés privado de los propietarios en un nivel que no neutralice por completo sus expectativas de utilidad, y montar sobre esa base patrimonial privada los deberes de conservación.

Ante la situación precaria en el Suelo de Conservación se requiere que los esfuerzos por conservar los recursos naturales tengan impacto en el bienestar de la gente. Ante esto se requiere desplegar una gama de políticas públicas e instrumentos que generen incentivos para el uso sustentable de los recursos reconociendo y apoyando a quienes los usan de manera sustentable, comenzando por los propietarios y poseedores. Los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales debieran ser los primeros en custodiar, conservar y manejar los recursos naturales para así poder mantener servicios ambientales suficientes y de calidad.

En el caso preciso del Suelo de Conservación, se requieren mecanismos que permitan aterrizar los conceptos citados en las leyes que regulan la provisión de servicios ambientales como mecanismos eficaces de integración de las comunidades locales a las acciones de conservación y restauración de los recursos naturales. Asimismo, resulta de suma importancia lograr la toma de conciencia en los sectores

social y privado de manera que reconozcan el valor de conservar los recursos de este territorio para lograr estrategias comunes para este fin. Por ejemplo, identificar y promover mecanismos de pago y estímulo hacia los propietarios o comunidades que mantienen sustentablemente los recursos naturales, y que mantienen o mejoran la provisión de servicios.

Si bien es muy cierto que la ciudadanía tiene un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y que los ecosistemas del suelo de conservación proveen servicios ambientales fundamentales para la consecución de este derecho y que varios de estos servicios constituyen derechos colectivos de la población, también es cierto que estos recursos tienen propietarios y que los dueños de estos recursos tienen derecho a que se reconozcan, valoren y apoyen sus labores que permiten mantener la sana y sustentable provisión de servicios ambientales.

Los esfuerzos por mantener los servicios ambientales deben tener un impacto en el bienestar de esta gente. Ante un régimen que impone amplias restricciones a los propietarios con fines de conservación, anulando en la mayoría de los casos sus expectativas de utilidad sobre ellos, es imperativo conservar a través de distintos y eficientes esquemas -no sólo compensaciones que en muchas ocasiones se tornan perversas- el interés privado de los propietarios, poseedores y habitantes de este territorio sobre sus recursos.

Apoyados en la legislación relativa a servicios ambientales, una verdadera política de valoración social de los servicios ambientales que presta el SC, debe estar asociada a un efectivo reconocimiento, visibilidad y a un mejor respaldo económico y técnico para toda la gama de tareas relacionadas -directa o indirectamente- con el mantenimiento de los servicios ambientales; de forma tal que estas actividades para la sana y sustentable provisión de servicios sean atractivas para los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales y que de esta forma, sean ellos mismos los primeros en custodiarlos, conservarlos y manejarlos sustentablemente.

La legislación a la que se ha hecho referencia permite consensar y adoptar una visión que considere la provisión de los servicios ambientales como una actividad de interés público y como tal respaldada técnica y económicamente, ya que el sano abastecimiento, el mantenimiento y aumento de los servicios ambientales, son actividades de interés de todos, ya que tienen un impacto en el bienestar de toda la población.

En el mismo sentido, el carácter que tienen los servicios ambientales de satisfactores de “una necesidad inminente general”, es lo que lleva a sugerir que las actividades relacionadas con mantener su provisión, deben ser consideradas un servicio público que debe quedar bajo la conducción del estado, bajo modalidades de gobernanza, que catalice el involucramiento de núcleos agrarios, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y de todos aquellos involucrados en actividades en el suelo de conservación.

Mauricio Yanome Yesaki, en su estudio sobre los servicios públicos, señala que las necesidades colectivas de la sociedad han cambiado desde que se establecieron los “servicios públicos” en la Constitución de 1917. Debido a esto, sería necesario reformular el concepto de servicio público, de forma tal se adapte a los tiempos actuales.¹⁷ De acuerdo a este estudio, *los servicios públicos son aquellos que tienen como finalidad satisfacer una necesidad colectiva inminente como es el caso de los servicios ambientales.*

Para Ernesto Gutiérrez y González, otro reconocido administrativista, un servicio público, es la actividad especializada que desarrolla una persona pública o privada, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva mientras éstas subsistan¹⁸. Las actividades para asegurar los servicios ambientales, satisfactores de necesidades indispensables y colectivas

¹⁷ Mauricio YANOME YESAKI

¹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, 2003.

encajan perfectamente dentro de esta definición. En realidad, estas actividades son tan importantes como otros servicios públicos ampliamente reconocidos como lo son los servicios de salud, de educación, de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera

Entender que las actividades para mantener los servicios ambientales deben ser calificadas como actividades de interés público, lleva a la conclusión de que éstas conllevan un costo o requieren de apoyos técnicos o una compensación, los cuales deben ser satisfechos por el estado y la sociedad, al igual que aquellos que conllevan los servicios arriba mencionados (alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera). Requiere comprender también que el Estado tiene la obligación de velar por su protección y que se requiere de la participación a todos los niveles de todos los agentes públicos, sociales y privados para su mantenimiento.

Más allá de argumentar si son o no un servicio público las actividades tendientes a mantener los servicios ambientales, es ya un hecho de acuerdo a toda la legislación citada en este apartado que la ley les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y además establece que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación**. En específico, como ya se señaló, la ley forestal indica que se deben “desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; se deben “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.¹⁹

¹⁹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracciones VI y VII respectivamente.

Una vertiente para concretar el compromiso social ante la valoración de los servicios ambientales, sería transitando a esquemas urbano-rurales de compensación a aquellos que están involucrados –directa o indirectamente- en el mantenimiento de los servicios ambientales como pueden ser los dueños y poseedores de estos recursos, núcleos agrarios y otros habitantes de este territorio, y todos aquellos involucrados en actividades específicas con estos fines como las actividades de conservación de suelos, de bosques, el manejo sustentable de los mismos o actividades ecoturísticas.

Otros agentes involucrados en el mantenimiento de servicios ambientales son las entidades académicas, organizaciones no gubernamentales e inclusive entidades gubernamentales que brindan educación ambiental y apoyos económicos y técnicos para proyectos sustentables que cristalizan servicios, entre otros agentes.

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Hay varios instrumentos que permitirían materializar esquemas urbano-rurales de compensación y retribución a aquellos que realizan actividades para mantener los servicios.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento, es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Este nuevo enfoque y cambios en la gestión territorial, se sintetizan de la siguiente forma: “hacer de las actividades relacionadas con el mantenimiento de servicios

ambientales, actividades económicas de interés público, por ende, atractivas para todos los agentes que en forma directa o indirecta se involucren en ellas”.

5. Reorientar la acción de gobierno con un enfoque territorial bajo pautas de gobernanza para la protección de los servicios ambientales

De gran importancia es que persiste la inercia institucional a visualizar el suelo de conservación y específicamente a los núcleos agrarios, como ámbito casi exclusivo de la acción de gobierno. De aquí la escasa articulación de acciones con diversos agentes relevantes, como son las organizaciones sociales y privadas, el resto de los pobladores, e inclusive los centros de investigación.

El enfoque territorial y la gobernabilidad ambiental, hace clara referencia al capital social y a la importancia de incorporar a todos los actores relevantes a las distintas decisiones, acciones y actividades. En el caso preciso del SC los actores son las comunidades locales, los distintos pobladores, poseedores, usufructuarios o rentistas quienes deben vincularse con inversionistas, y distintas organizaciones educativas, organizaciones públicas y privadas para mantener la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales.

De esta forma, el enfoque territorial, y la necesidad de involucrar a la población del Suelo de Conservación, requisito para la gobernabilidad ambiental, está estrechamente ligado con la necesidad de construcción gobernanza en el suelo de conservación, donde el estado figura, sobre todo, como garante del interés público, facilitador de recursos y coordinador de las varias actividades relacionadas a la gestión pero con el apoyo y la participación organizada, tanto de quienes utilizan, custodian y manejan los recursos localmente para mantener la provisión de servicios, como de aquellos que pueden brindar apoyo técnico, asesoría y/o financiamiento.

Impulsar el involucramiento de dueños, poseedores y usufructuarios de los recursos y de otros pobladores

Para afrontar el reto del desarrollo rural sustentable, es necesario conservar a los ecosistemas funcionales y con la mayor parte de sus elementos presentes, (a fin de que continúen produciendo los anhelados bienes y servicios ambientales), es indispensable tomar en cuenta las complejas preferencias de individuos, productores, organizaciones e instituciones, ya que es casi imposible conservar si no hay beneficios identificables para los actores involucrados. Para ello, es requisito ineludible, enlazar la conservación con las oportunidades instrumentales, derivadas del poder del interés público y de la fuerza de los legítimos intereses de individuos, comunidades y propietarios.

Para esto es imprescindible ofrecer herramientas y espacios para el quehacer de la sociedad y del gobierno, que solo pueden lograrse al instaurar nuevas políticas que, por un lado sean idóneas para mantener a ejidos, comunidades y pequeños propietarios o poseedores de predios como dueños del suelo y de sus medios de producción, salvaguardando sus estilos de vida y los ecosistemas de que dependen y, por otro lado permitan encontrar las respuestas que ofrece la zona urbana del Distrito Federal, para captar ingresos (distintos a los agropecuarios o forestales) en volúmenes importantes, dirigidos a una minoría que es dueña o legítima poseedora de los predios que conforman el Suelo de Conservación.

Para lograrlo será requisito por un lado, la visibilización de actores y sectores sociales con intereses diferenciados y derechos comunes; y por el otro la recuperación de los principios jurídicos de interrelación entre campo y ciudad y de distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano en el contexto de un desarrollo rural sustentable.

Lo más importante de hacer visibles a los poblados rurales como principales responsables de actividades productivas en el SC, sea el reconocimiento de su derecho a participar en procesos de desarrollo rural sustentable, si bien sujetos a una función de conservación. Esto supone un giro en la forma en que se califica el territorio, donde la palabra conservación incorpora de manera explícita el desarrollo rural sustentable.

Sin embargo, debido a que los ecosistemas están asociados a ámbitos territoriales definidos, surge también la obligatoriedad de pensar en que la incorporación de los dueños y poseedores legítimos de la tierra como interlocutores insustituibles de los procesos de gestión del SC tiene dos motivaciones complementarias: por un lado, crear el espacio para que, puedan hacer valer sus derechos a un aprovechamiento sustentable. Al mismo tiempo, dicha incorporación podría tener como consecuencia el que el resto de los actores (en particular los representantes del GDF tanto en el nivel central como el de las delegaciones) puedan exigir a los pueblos el que asuman su responsabilidad como propietarios de un suelo cuya función primordial es la conservación.

- Las comunidades y pequeños propietarios son, sin duda, capaces de “trabajar de la mano”, pero es necesario lograr integrarlos en “unidades”, ya sean familiares, vecinales o de acuerdo a sus distintos intereses, con la finalidad de lograr una gestión más ordenada y eficiente del suelo.
- La diversificación de actividades económicas sustentables dentro del Suelo de Conservación (no necesariamente ligadas al agro) son la alternativa que permite desarrollar oportunidades favorables para la conservación. De esta manera, las actividades rurales serán mucho más complejas que la sola producción agropecuaria o forestal,

cobijándose a una diversidad de actividades y relaciones sociales que pudieran, sin duda, reforzar el vínculo entre lo urbano y lo rural. Así mismo crece la importancia del espacio rural, aumentándose también el papel que juegan las comunidades y legítimos propietarios y poseedores de la tierra en la gestión sustentable de los recursos naturales.

Como ya se ha reiterado, se conoce que en el Suelo de Conservación hay 49 poblados rurales y existe una población de cerca de 2.2 millones de los cuales se considera que cerca de 700 mil habitantes son de corte rural. Por este motivo y como ya se señaló en el apartado relativo al enfoque territorial rural, urge involucrar a la mayor cantidad de población posible a las tareas de conservación. No sólo a los propietarios de los recursos. Además, no sólo los dueños de estos recursos sino que, cualquier agente privado o público, incluyendo las instancias gubernamentales que realizan actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales, deben contar con respaldo económico, técnico y social.

De aquí la importancia de que las propuestas básicas de gestión territorial para mantener los servicios del suelo de conservación, deben ir más allá de la visión acotada de compensaciones o de atención de los costos de oportunidad y deben permitir la evolución de los actuales esquemas de pagos por servicios ambientales y del Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica. De forma tal que sean realmente atractivos para los poseedores del suelo de conservación frente a la presión del mercado inmobiliario y los intereses políticos que se expresan en la periferia del suelo urbano.

El objetivo es:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Todos los instrumentos propuestos en el siguiente documento tienen como objetivo impulsar la participación de un mayor número de actores pobladores del Suelo de Conservación y de otros agentes en específico están:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales:**
- **Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:**
 - **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
 - **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
 - ***Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)***

- **Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

ii. Instrumentos y mejores normativas

En el apartado anterior, se presentaron una serie de recomendaciones generales de política que atienden la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental, las zonas que brindan más servicios ambientales y que son ajenas a la problemática urbanización. Estas áreas son las que tienen más valor como prestadoras de servicios ambientales por lo que es urgente conservarlas de manera adecuada. Esas propuestas de política, de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos ²⁰. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. A diferencia de esos lineamientos generales, en este apartado se presentan programas e instrumentos que de acuerdo a Luis Aguilar, representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Estos programas e instrumentos ya habían sido mencionados en el apartado anterior precisamente como los mecanismos que permiten alcanzar dichos objetivos.

²⁰ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

En este sentido los programas e instrumentos que se presentan a continuación son un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o instrumentos particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes particulares del problema relativo a la pérdida de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos programas e instrumentos, ayudarán a transitar al escenario deseable en el Suelo de Conservación, donde se logran mantener y mejorar los servicios ambientales a la par de un desarrollo rural eficaz de esta zona traduciéndose en un incremento en la calidad de vida de la población del suelo de conservación. La mayoría de los Programas e instrumentos constituyen propuestas, sin embargo se identificaron programas e instrumentos normativos ya existentes que deben ser aprovechados.

Primero se presentan una serie de Programas que permiten aterrizar los conceptos generales de política detallados en el apartado anterior, algunos de ellos con instrumentos precisos. En el segundo apartado, se presentan instrumentos muy puntuales derivados de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. Dependiendo de las circunstancias y capital territorial de la zona es posible aplicar uno u otro instrumento para aportar al mantenimiento de los servicios ambientales, a través de esquemas de gobernanza –mediante la participación de actores locales contribuyendo a la certidumbre. Los instrumentos propuestos en este documento permiten incorporar diseños viables de institucionalidad local, que significan aportes sustanciales en la gobernabilidad de los recursos naturales de este territorio, a la gobernabilidad ambiental²¹.

²¹ La gobernabilidad ambiental se refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, - en un sentido amplio - en los cuales intervienen los gobiernos o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios o el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas. Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, www.fiaes.org.sv/docs/getdoc.pdf.

Resulta importante señalar, que los programas e instrumentos propuestos no anulan los programas y la gestión actual. Estos complementan los ya existentes, y presentan mayores alcances desde una perspectiva de gobernanza para el mantenimiento de los servicios ambientales. El objetivo es enriquecer el conjunto de instrumentos de forma tal que se generen diversas opciones en su selección y combinación; y así, cada política territorial cuente con sus instrumentos específicos.

1. Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Se ha señalado ya que la falta de valoración social de este territorio es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si esto no ocurre, es imposible involucrar a la sociedad en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación ya que como se indicó, no se trata de un tema exclusivo de concientización o educación ambiental sino que por valoración se busca, que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado, el manejo y aprovechamiento eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios”.

Se propone establecer un Programa para lograr la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Este programa debe ser interinstitucional forzosamente y cuenta ya con instrumentos normativos que reconocen el valor del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales y como tal, hay varios instrumentos normativos que ayudan a establecer que los servicios ambientales son propiedad común de todos los ciudadanos del Distrito Federal. De igual forma, se cuenta ya con instrumentos normativos, señalados en este apartado que establecen la obligación de

valorar y compensar las actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales las cuales son reconocidas como actividades de utilidad pública.

Instrumentos normativos:

El papel prioritario del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad es indiscutible. Está incluso legalmente reconocido y es precisamente la razón de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”²²

Los servicios ambientales: bienes públicos de acuerdo a la legislación vigente

El carácter de los servicios ambientales como bienes públicos, no privados, tampoco es cuestionable. Las leyes que los regulan les reconocen esta característica. Estas leyes son: *Ley General de Vida Silvestre*, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* y *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. El propio reglamento de la PAOT, les confiere este carácter. Además, los instrumentos jurídicos aportan para señalar que estos bienes públicos deben ser valorados como tal y reconoce que en muchas ocasiones se requiere de obras y actividades para incrementar, mejorar o conservar su producción. En este sentido, el marco jurídico señala la necesidad de apoyar en dichas actividades y de asumir los costos por parte de la sociedad beneficiada.

²² Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

La primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”²³; y reconoció que estos se dan de manera natural o por medio del manejo sustentable:

Son servicios ambientales: “Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁴

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población.

²³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

²⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 7, fracción XXXIX.

La *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales y como se indicó, reconocen que estos los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos y señalan la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”²⁵

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal que les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:

Artículo 30 “... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales,

²⁵ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; VII “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* es la tercera ley que regula los servicios ambientales. Esta ley, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”²⁶

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: “los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁷

Al igual que la *Ley de Vida Silvestre* y la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento

²⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

²⁷ Ley de Desarrollo Rural Sustentable , artículo 3 fracción XXX.

sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.²⁸

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.
- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

La disposición de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* es bastante reciente (mayo de 2008) y breve. Se incluyó al adicionarse un artículo 55BIS a la ley y se limita a establecer que “las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquéllas que pueden presentar cualquiera de las características y

²⁸Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

elementos biológicos señalados en los artículos 48 al 55 de la presente Ley como proveer servicios ambientales.

De suma importancia es que el reglamento de la PAOT reconoce la existencia de bienes y servicios públicos ambientales como es el caso de los servicios ambientales que brinda el SC y señala que sus beneficios se obtienen ya sea de manera natural o requieren del manejo sustentable:

“Bienes y servicios públicos ambientales: aquellos elementos naturales de jurisdicción del Distrito Federal y **los beneficios que éstos brindan de manera natural o por medio del manejo sustentable de los mismos**; y que suponen dominio público, en los que se llevan a cabo diversidad de actividades, de los que derivan derechos que por su naturaleza difusa e intangible, sólo son susceptibles de conservarse y protegerse mediante la tutela pública y las **acciones colectivas**”.²⁹

Este artículo hace clara referencia a la necesidad de conservar estos bienes y servicios públicos ambientales mediante **la tutela pública y las acciones colectivas**.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales y considera de utilidad pública las obras y acciones tendientes a su conservación. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

²⁹ Reglamento PAOT, artículo 2, fracción IV.

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales que sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones sino por una conducta proactiva. Les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas.

2. Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación

A continuación se señalan una serie de programas que ayudan a impulsar el desarrollo territorial rural en el Suelo de Conservación con miras a mejorar la calidad de vida de la población rural, a que ejerzan su derecho al desarrollo rural, a mejorar su calidad de vida a la par de mantener y mejorar los servicios ambientales.

2.1 Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial.

Este apartado presenta los programas que está impulsando la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Se considera que de acuerdo al enfoque que plantea este estudio para conservar las áreas de mayor valor ecosistémico, que se basa en el desarrollo rural territorial, estos programas presentan ya un avance en este sentido. A continuación se sintetiza el enfoque, iniciativas e instrumentos de la Sederec que se relacionan con el desarrollo territorial rural.

Enfoques: Sederec enfatiza la dimensión rural

Las estrategias centrales del programa, describen el impulso de una política de fomento económico la cual tiene el objetivo de promover el crecimiento mediante el

encadenamiento productivo de los sectores agropecuario, industrial, comercial y financiero. Crear ambientes adecuados para la integración de las cadenas productivas e infraestructura agropecuaria con una visión del desarrollo sustentable, que busca impactar al conjunto de la sociedad, vinculando estratégicamente sus recursos humanos, educativos, científicos y tecnológicos, para promover una economía dinámica e innovadora.

Con esta nueva delimitación espacial del territorio, que reconoce el suelo de conservación, se incluyó en él al suelo rural, es decir, el espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos al centro urbano y sus excedentes a otras entidades. Lo anterior obliga a revisar concienzudamente la ordenación territorial que requiere el Distrito Federal para reconocer el desarrollo espacial vigente, junto con sus actividades.

Actualmente, lo rural se entiende como el espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícola, artesanal y de turismo alternativo con base en procesos productivos, educativos, recreativos y de conservación de recursos naturales, llevados a cabo por sus habitantes junto con los aspectos que involucran el reconocimiento de derechos individuales, sociales, civiles y de tercera generación.

Instrumento jurídico

La nueva Legislación en materia de desarrollo rural para el DF es un instrumento clave para el DTR, bajo este soporte jurídico la Sederec avanza y en forma muy creativa y con un horizonte de mediano y largo plazo; como se esboza adelante.

Instrumento-programa turismo alternativo

La Sederec ha elaborado un planteamiento programático en materia de turismo alternativo que puede ser la plataforma para el desarrollo rural en el SC, en síntesis presenta novedosos enfoques y líneas de acción:

1. El turismo alternativo, un asunto patrimonial de la Ciudad sustentado en el valor histórico, cultural, social, económico y ambiental que han creado los pueblos originarios y los núcleos agrarios en el territorio del Distrito Federal, así como una gran extensión de bosques, chinampas, canales y zonas de cultivo.
2. Categorías de turismo alternativo y patrimonial se encuentran el turismo rural, el turismo ecológico y de aventura, las rutas patrimoniales, el turismo de investigación, el turismo en pueblos originarios, el turismo de medicina tradicional y alternativa, el turismo de ferias y exposiciones, entre otros.
3. Importancia: no sólo para la economía local sino para la permanencia de las relaciones sociales de convivencia, recreación, administración del tiempo libre y el fomento de los valores culturales, rurales y ambientales.
4. La función social del territorio para el turismo alternativo y patrimonial: En el Distrito Federal existen 88,442 hectáreas del denominado suelo de conservación, en donde la práctica del turismo rural, ecoturismo y turismo de aventura está permitida en al menos 85,231.3 hectáreas de acuerdo a la normatividad existente, lo que genera un rico potencial para la práctica de la actividad.
5. Inversión: a pesar del potencial los presupuestos anuales son del orden de los 4-5 millones de pesos, desde el 2001 a la fecha;
6. Destino recursos públicos: A partir de 2001 se ha invertido en proyectos sociales de mejoramiento a los espacios destinados a la prestación de servicios de turismo alternativo; relacionados con la concienciación ambiental, con participación de comunidades de la zona montañosa, principalmente, y poca de comunidades de la zona lacustre; proyectos ecoturísticos de la zona poniente; proyectos en la zona lacustre; apoyo a la

ciclovía en el tramo del antiguo camino del ferrocarril a Cuernavaca y se invirtió en el mejoramiento de cabañas; entre otros.

7. Instrumentos jurídicos: además, de los asideros jurídicos mayores, se tiene:
- i. desde enero de 2007 la facultad exclusiva a la Sederec de establecer las políticas y programas generales en materia de turismo alternativo, y formular ejecutar los programas específicos en
 - ii. materia de turismo alternativo (artículo 23 Quinto, fracciones I y II).
 - iii. la Ley de Turismo del Distrito Federal establece diversas disposiciones para el fomento del turismo alternativo en acciones coordinadas entre la Sederec y las Secretarías de Turismo, de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Medio Ambiente;
 - iv. la normatividad turística también señala diversas disposiciones observables en materia de planificación, promoción, fomento, financiación, apoyos a la inversión, educación, capacitación, prestación de servicios, registros, y mecanismos de coordinación, que deberán ser aplicables al desarrollo del turismo alternativo;

Instrumento programa desarrollo agropecuario y rural

También la Sederec presenta una vertiente que no se limita al eje rector de la conservación, avanza con el *Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural* que acuerpa cinco líneas de acción, algunas de ellas conforman subprogramas específicos, ver más adelante, y se pronuncia por un desarrollo rural que preserve los servicios ambientales.

1. Fomento a las Actividades Agropecuarias y a la Agroindustria.
2. Cultivos Nativos (maíz, nopal y amaranto)
3. Capacitación y Asistencia Técnica
4. Programas federalizados
5. Acceso equitativo a programas y servicios públicos

Y los elementos transversales a este Programa son planeación y organización de la producción agropecuaria, apoyo al desarrollo tecnológico, industrialización, capacitación y comercialización de los bienes y servicios del medio rural.

Por montos y alcances se trata todavía de una iniciativa en evolución³⁰, sin embargo, de gran potencial; a grado tal que Sederec tiene el potencial de convertirse en la institución protagónica del fomento a un desarrollo rural territorial en el SC.

Esto perfila un carácter estratégica a una potencial alianza interinstitucional PAOT-Sederec, de largo plazo; más aún, esta convergencia puede ser la vía idónea para que PAOT despliegue una estrategia preventiva para el cumplimiento de la legislación, y a la par para la preservación de los servicios ambientales. O sea, la vía para apuntalar su estrategia de protección de los derechos ambientales y a un territorio ordenado.

2.2 Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, ley Federal, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás

³⁰ La misma Sederec reconoce etapa inicial pero enfatiza sus alcances: “*Los programas enunciados delimitan el alcance y expresa la perspectiva que se ha programado lograr ante el compromiso público que asumimos a inicios de la presente administración, por lo que describen objetivos, acciones, metas e indicadores que habrán de cumplirse en beneficio de la población rural del Distrito Federal; asimismo, tienen principios que marcan la línea de política, es decir, fomentan la equidad social, la diversidad, la integralidad y territorialidad, la economía competitiva e incluyente, el desarrollo sustentable y la democracia participativa para contribuir en la mejora de la calidad de vida de los beneficiados.*”

bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”³¹

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.³²

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.

³¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

³² Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

2.3 Programa de fomento a la creación de unidades de producción

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Para incentivar la inversión privada local, es indispensable ampliar la información hacia este sector, en cuanto a la viabilidad legal, económica, productiva y ecológica de estas actividades.

De esta manera, la tierra como elemento tradicional de garantía bancaria, deberá ser reconsiderada en función del valor económico que se asigne a los recursos naturales que en ella se encuentran y a los incrementos logrados en éstos, gracias a programas específicos de manejo y producción. Para hacerlo posible, se deberán desarrollar técnicas y metodologías que permitan determinar el valor económico de los elementos naturales existentes dentro del predio, de forma tal que estos se conviertan en parte del inventario existente dentro de una propiedad, lo que sin duda contribuirá a que los precios de la tierra alcancen valores tales, que detengan su urbanización.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo

- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- El desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación.

2.4 Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados

A pesar de que las fallas institucionales y de mercado encadenadas con la gama de productos relacionados al desarrollo rural sustentable son muy graves, su solución es muy factible y permite mediante la identificación de los distintos circuitos de demanda y oferta existentes y potenciales, la resolución de las fallas institucionales y de mercado identificadas, así como la creación y consolidación de mercados.

Estos últimos, son una estrategia crucial para apoyar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y fomentar la diversificación productiva en beneficio del desarrollo rural sustentable.

La incorporación de criterios de sustentabilidad exige una redefinición del funcionamiento de los mercados ligados al desarrollo rural sustentable y del diseño e instrumentación de nuevas políticas públicas ligadas con la gestión ambiental y económica del suelo de conservación

La consideración de los atributos y funciones del SC, posibilita la identificación de sus respectivos valores (directos, indirectos, consuntivos, no consuntivos, presentes, futuros, de opción, intrínsecos), e igualmente permite discernir entre sus usos eficientes y los que no lo son, incorporando para ello los costos intertemporales de oportunidad.

De esta manera, un programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados debe impulsar una estrategia para fomentar los mercados actuales y potenciales relacionados al desarrollo rural sustentable que, al tiempo que generen permanentemente flujos de bienes, servicios, empleos e ingresos, también se traduzcan, en forma reiterada, en conductas sociales asociadas a la conservación y al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Medio ambiente y economía pueden complementarse eficientemente bajo la óptica de la sustentabilidad, traduciéndose, a su vez, en importantes beneficios sociales.

Buena parte de los mercados ya existentes, muchos de ellos al margen de la ley, derivado de la sobrerregulación de que es objeto el suelo de conservación, no responden eficientemente al sistema de precios, o bien los precios vigentes no reflejan los valores contenidos en los recursos y productos que de ellos derivan. Siendo esta estrategia la creación de mercados, así como el desarrollo y consolidación de los que ya existen hoy en forma segmentada y precaria, el punto de partida obligado está constituido por el conjunto de circuitos de demanda y oferta susceptibles de identificarse y que derivan de la integración de “unidades” productivas relacionadas con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas (UMAs)
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales
- (ecoturismo, turismo rural y de aventura)

Adicionalmente, un instrumento de este programa puede ser la certificación de productos.

Instrumento: Certificación de Productos

Es cada día más notable el desarrollo de preferencias ecológicas entre los consumidores. Esto puede aprovecharse en forma más amplia si se logra certificar la compatibilidad de la producción de ciertos bienes y servicios con la conservación, lo que redundaría en la estructuración de un mercado.

La certificación es un incentivo que se otorga a productos que cumplan con ciertas normas. Todos los productores, propietarios o inversionistas tienen las mismas oportunidades o posibilidades de beneficiarse con la valorización adicional que se otorgue a los bienes y servicios certificados.

A diferencia de otros incentivos que requieren de subsidios o grandes erogaciones de recursos, un programa de certificación, mercadeo y promoción basado en la estructura institucional existente podría ahorrar recursos y generar economías de escala. Una buena información y acceso oportuno de los mercados permitiría a los beneficiarios obtener los mejores precios de venta y mejorar sus ingresos.

2.5 Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas

Este programa, correctamente aplicado debe favorecer la adecuada toma de decisiones por parte de la sociedad hacia la instrumentación de las iniciativas de producción diversificada, a la vez que permitirá aumentar la evaluación fundada de la magnitud y distribución de los costos y beneficios asociados con la aplicación de las nuevas políticas públicas.

De la misma manera es la herramienta para Indagar, generar y poner a disposición de la sociedad los elementos para la evaluación de mercados potenciales de productos, subproductos y servicios que brinda la zona rural del D.F., los usos alternativos y sustentables, las tecnologías adecuadas y posibles fuentes de financiamiento.

Así mismo, es el instrumento que establecerá los mecanismos de toma de decisión que llevan al diseño de estrategias para el fomento de “unidades productivas” y facilitará el desarrollo de mecanismos de evaluación, manejo y comunicación de riesgos ambientales producto de las decisiones tomadas.

Dentro de la información y difusión, destacan los temas relacionados con:

- ciencia básica
- ciencia aplicada
- nuevas tecnologías
- mercados
- prospecciones y estadísticas
- dictámenes y autorizaciones
- mapas
- nuevas actividades
- áreas de protección
- números poblacionales
- técnicas de cultivo
- procedimientos
- actores
- posibilidades y riesgos
- regulación y normatividad
- financiamiento
- programas gubernamentales
- infracciones y sanciones

El éxito en el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo y de los proyectos, dependen en buena medida del trabajo invertido en construir buenos sistemas de información.

Del mismo modo, la capacitación es indispensable para impulsar la diversificación productiva a través de la integración de talleres, cursos, simposios y coloquios para los diferentes niveles de participación, en áreas como:

- educación ambiental
- operación técnica
- operación técnico-administrativa
- gestoría
- productores
- academia, especialistas y técnicos
- ONG
- consumidores y usuarios
- público en general
- Normatividad
- Mecanismos de obtención de créditos y financiamiento

2.6 Programa de Financiamiento

La instrumentación de la presente propuesta, requiere del desarrollo de esquemas innovadores e imaginativos para la captación de recursos y la incorporación de nuevos actores (ONG, asociaciones civiles, instituciones de investigación, etc.) para atender las necesidades tanto de fomento a la diversificación productiva, como de conservación.

Se ha visto que existe ya un Programa para impulsar el desarrollo territorial rural en Sederec con distintos instrumentos. Programas que se aprecian como que no lo logran aterrizar y posiblemente la razón sea identificable debido a los "candados y restricciones" del uso de los recursos federales y estatales, quizá aquí se abre una ventana enorme de oportunidades para "casar" esta parte de Sederec con esta propuesta de Programa de financiamiento o propuesta de Fondo o Fideicomiso, y de

acciones complementarias vía ONG que den seguimiento, asistencia y ayuden a alinear las aplicaciones de recursos federales y estatales de manera puntual.

El financiamiento juega el papel clave como instrumento de política, ya que es a través de él que se logra concretar iniciativas, programas, proyectos y acciones, así como abrir nuevas fibras de desarrollo. Los surtidores más usuales del financiamiento son aportaciones e inversiones privadas y fiscales, programas institucionales, recursos internacionales (crédito y donación) a los que pueden también sumarse los derivados del cobro de derechos (agua, aditivos, combustibles y refacciones, etc.) otorgamiento de concesiones, aportaciones derivadas de compensación por daño y minimización del impacto ambiental, pagos por rendimientos financieros y sobrepagos que pudieran generar importantes fondos en fideicomisos.

Sin duda hay varias opciones de instrumentos para el financiamiento. La Ley Ambiental del DF contempla instrumentos económicos para apoyar la protección y el buen manejo de los recursos naturales con el objeto de beneficiar la salud humana. La LGEEPA otorga al Distrito Federal, la atribución para diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que permitan el cumplimiento de la política ambiental.³³

Dentro de los instrumentos contemplados en la legislación local, los más atractivos con este fin son la conmutación de multas por violaciones a la legislación ambiental³⁴ y dentro de los económicos, los de carácter fiscal. Dentro de estos últimos, las contraprestaciones ciudadanas para la protección de los servicios ambientales pueden estar consideradas en impuestos y derechos.

La figura de derechos es especialmente atractiva para estos fines ya que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado o un particular en sus funciones de

³³ Artículo 21 de la LGEEPA

³⁴ Artículo 216 Bis de la Ley Ambiental del DF

derecho público.³⁵ De esta forma, los derechos involucran la participación de la sociedad en el problema ambiental de forma directa.

Estos esquemas podrían concretarse mediante la selección de la vía idónea de captación etiquetada de aportaciones ciudadanas (por explorar, la boleta predial, el recibo del agua, el pago de de derechos o de conmutación de multas, etcétera); de forma tal que para la ciudadanía sea transparente su aportación y su destino general.

El objetivo es que no esté sujeta a las disputas por los presupuestos y a todas las rigideces normativas y que detone un mecanismo que cristalice gradualmente un proceso de valoración social. Cristalizar el proceso de valoración social, significa, como ya se dijo, que la ciudadanía –la ciudad- “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y sin vulnerar derechos de propiedad, ni esfuerzos de todo tipo, coadyuvan a mantener los servicios ambientales.

En la gestión del fondo propuesto, el mayor énfasis debe estar en garantizar:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

Un instrumento muy puntual de este programa puede ser un Fideicomiso con fines de conservación.

³⁵ Artículo 2º fracción II del Código Fiscal De La Federación

Fideicomisos con fines de conservación

El fideicomiso es un contrato a través del cual una persona o grupo de personas (fideicomitentes) aportan bienes para el cumplimiento de un fin determinado encargados a un tercero (fideicomisario), los cuales serán administrados por un organismo especializado (fiduciario) que los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines estipulados (en este caso, de conservación de la biodiversidad).

Dos características importantes del fideicomiso son: a) que los bienes, una vez aportados, poseen una protección legal especial y desde el momento en que se transmiten a la institución fiduciaria son inembargables, y b) que esta transmisión de bienes confiere al fiduciario únicamente la facultad de aplicarlos a los fines del fideicomiso de conformidad con el Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El llamado Fideicomiso de Administración es el que probablemente plantea más ventajas como herramienta para mantener los servicios ambientales. Consiste en que una persona o grupo de personas aporte terrenos de importancia ecológica a una institución fiduciaria, para que sean manejados por un fideicomisario que puede ser una organización civil, gubernamental o académica. Una vez finalizado el contrato, los bienes aportados pueden regresar a la propiedad de los aportantes, siendo en este caso fideicomiso en administración puro, o bien, transmitidos a la organización conservacionista (fideicomiso en administración traslativo de dominio).

El fideicomiso representa para el fideicomitente un acto de dominio, por lo que sólo pueden aportar bienes al mismo, los legítimos propietarios de tierras, los ejidatarios individuales tratándose de sus parcelas y la Asamblea Ejidal sobre tierras de uso común.

2.7 Programa e Coordinación intra e intergubernamental

La coordinación intergubernamental tiene como propósito multiplicar y racionalizar esfuerzos y recursos para el diseño e instrumentación de políticas y esquemas de organización encauzando de manera coherente los intereses de los gobiernos federal, local y delegacional.

Es el instrumento capaz de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial rural, al hacer converger y optimizar los programas y recursos (intra e inter gubernamentales, privados, nacionales e internacionales), fomentar y promover actividades diversificadas en el medio rural, al promover proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales.

2.8 Programa de Concertación social

Este poderoso instrumento multiplica y diversifica a los actores y compromisos sociales orientándolos a la participación y búsqueda de nuevas opciones de desarrollo económico en apoyo a la “ruralidad moderna”. La participación social involucra a los sectores organizados de la población, instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales, productores y ciudadanos independientes en el diseño y aplicación de las nuevas políticas y en la atención de problemas específicos, en la toma de decisiones y evaluación de las nuevas políticas, es una condición necesaria para dotar a éstas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación.

Es innegable que la participación activa y organizada de la sociedad es un requisito para transitar hacia niveles sostenibles de desarrollo rural, reconociendo el importante papel de los actores sociales en torno a la conservación de los ecosistemas y lo imperativo de su participación en cualquier diseño para el desarrollo rural sustentable.

Un mecanismo que ha logrado generar resultados, son los comités técnicos consultivos concebidos como organismos de amplia participación social, en los que

se establecen relaciones de retroalimentación permanente y fluida entre los distintos sectores sociales y la autoridad, tienen como objetivo la suma de esfuerzos para consensar temas prioritarios como la generación de opciones económicas, la actualización jurídico-administrativa, la vigilancia y el diseño de sistemas de información que permitan el desarrollo de la “ruralidad moderna”, al tiempo que garantice su permanencia.

2.9 Programa de Vigilancia y supervisión

Este programa debe ser el medio que asegura que el desarrollo de las nuevas actividades productivas y de conservación relacionadas con la “moderna ruralidad” se encuentren dentro del marco de la ley y, de las premisas del desarrollo sustentable. En gran medida el éxito de los instrumentos normativos y regulatorios depende de la existencia de instituciones sólidas para la verificación de su cumplimiento y suficientes en número para las actividades de supervisión.

En la preocupación del cumplimiento de la normatividad y apoyo en la supervisión, se reconoce a la participación social como un elemento de enorme importancia y trascendencia para consensar y fortalecer las políticas públicas. Por ello la vigilancia participativa juega un significativo papel en el logro en el logro de la implementación de nuevas políticas públicas.

2.10 Programa de Monitoreo

Este instrumento puede definirse como el conjunto de metodologías y prácticas que permiten visualizar y supervisar las distintas situaciones para conocer el estado que guardan los proyectos y el resultado de las acciones y prácticas desarrolladas con la finalidad de guiarlos de la manera más adecuada en la consecución de los resultados buscados.

Del adecuado monitoreo de uno o más parámetros para detectar eventuales anomalías, dependerá también el ajuste oportuno de los propios proyectos, acciones y prácticas, corrigiendo así su curso o ayudando a controlar o supervisar una situación.

2.10 Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Desde la reforma introducida al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en 1976, el régimen de los asentamientos humanos establece cuatro tipos de procesos que caracterizan la dinámica de los asentamientos humanos: la *fundación*, la *conservación*, el *mejoramiento* y el *crecimiento* de los centros de población. Esto no debe traducirse en cuatro tipos de áreas excluyentes entre sí, sino en cuatro procesos que caracterizan la relación entre una población y un territorio. Así por ejemplo, el que un área de un centro de población quede sujeta a una política de mejoramiento no significa que en ella no sea pertinente emprender al mismo tiempo acciones de conservación. En todo caso, la forma en que esas cuatro categorías han sido reglamentadas deja en claro que las áreas dedicadas a la conservación no son externas a los centros de población sino que son parte de los mismos.

Otro principio jurídico que es preciso recuperar para una nueva concepción de las zonas rurales del DF, es la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano. Inexplicablemente, este principio ha desaparecido del texto de las leyes de desarrollo urbano del D. F. desde 1996.

Lo anterior supone un trabajo de revisión legislativa cuyos rasgos precisos no podemos detallar aquí.

Por otra parte dentro de los instrumentos normativos factibles de utilizarse, la regulación directa permite también sostener cierto control al establecer criterios claros para la emisión de permisos, licencias, registros, refrendos y autorizaciones para el aprovechamiento comercial, producción, colecta y desarrollo de cualquier tipo de actividad en el suelo de conservación. Es un instrumento que ayuda a asegurar la permanencia de especies endémicas o en peligro de extinción y promueve el comercio y aprovechamiento adecuados, adoptando criterios y lineamientos técnicos, científicamente sustentados, que permiten hacer compatible el aprovechamiento con la conservación.

Así mismo la expedición de normas es uno de los pilares de la política ambiental, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de conservación.

3. Instrumentos puntuales para la conservación de áreas determinadas consideradas prioritarias

Los instrumentos que aquí se presentan, a diferencia de los Programas son muy puntuales y se derivan de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. La propuesta para transitar al escenario deseable de conservación y mejoramiento de los servicios ambientales, se basa en el establecimiento de límites y sobre todo fijación de acciones tendientes a mantener y mejorar servicios ambientales a través de diversos instrumentos, varios de ellos basados en esquemas contractuales diferenciados territorialmente que permiten avanzar en la gobernabilidad ambiental ya que necesariamente incorporan a los dueños, poseedores y a otros pobladores de la región en las tareas y acciones urgentes para mantener los servicios ambientales, de forma que permitan incrementar el bienestar general de los habitantes de la región. Esto hace necesario construir capacidades en todos los actores socio-políticos (gubernamentales, organismos privados y pobladores), como ya se indicó en el Programa *Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas* y en el caso de áreas distintas a las unidades productivas, esto lo facilitan los mismos instrumentos.

La mayor participación de actores locales en la conceptualización y diseño de los distintos instrumentos para la implementación de acciones , asegurará la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privado y la construcción de espacios de ciudadanía y democracia local, elementos necesarios en el suelo de conservación.

La selección de los distintos instrumentos debe hacerse en un ámbito descentralizado, participativo, flexible, y diferenciado territorialmente. Se deben propiciar sinergias entre los actores y metas y crearse instancias de participación. El Gobierno debe fungir como un agente inductor, catalizador, con una visión de conjunto, para que las iniciativas vayan siendo coherentes con un proyecto más amplio de cohesión social y territorial para mantener los servicios ambientales.

Es importante aclarar varios aspectos centrales de esta propuesta de ampliación de instrumentos:

- i. Para la implementación de los distintos instrumentos no se requieren de reformas legales o procesos burocráticos largos para atender los fenómenos de degradación. Las propuestas que se presentan pueden ayudar a reforzar las actuales instituciones, y se apoyan del actual marco jurídico con el objetivo de mejorar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación.
- ii. Uno de los principales ejes de las propuestas para mejorar la gestión del suelo de conservación, es precisamente contrarrestar la desigualdad social y falta de oportunidades económicas viables para la mayoría de los propietarios de la tierra lo que ha acentuando la pobreza y la marginalidad rural. Los instrumentos propuestos inciden en este sentido, permiten generar alternativas reales para la economía de las familias rurales, que sean además afines con los propósitos de la sustentabilidad y en especial, con el mantenimiento de los servicios ambientales.
- iii. La aplicación de los instrumentos se basa en esquemas de gobernanza, ya que requieren y permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones y actividades necesarias para la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales. Asimismo, reconocen la necesidad de la coparticipación de estas comunidades en las tareas de provisión de servicios y forman parte de la tendencia que no concibe el mantenimiento de servicios

ambientales separado del desarrollo social, la preservación cultural y las actividades productivas.

- iv. La aplicación de los distintos instrumentos debe ser diferenciada a lo largo del territorio del SC, dependiendo, como se señaló, de las circunstancias, capital territorial y de acuerdo a los resultados de I análisis espacial y regionalización del suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

A continuación se detallan los instrumentos propuestos.

3.1 Áreas de Gestión Estratégica

Las Áreas de Gestión Estratégica se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Su establecimiento exige un minucioso trabajo de planeación para establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro para las áreas delimitadas llamadas de gestión estratégica.

Las Áreas de Gestión Estratégica son una figura de reciente creación, definidas en la legislación como un instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas del Distrito Federal. Si bien estas áreas fueron creadas en la legislación urbana, en la Ley de Desarrollo Urbano en el 2010, su definición establece claramente que pueden tener objetivos de corte ambiental ya que las define como un instrumento de planeación y ordenamiento ambiental que permiten incidir en la regeneración y recualificación ambiental.

Así, de acuerdo a la Ley los objetivos fundamentales de este instrumento son:

- incidir positivamente en la: regeneración, recualificación y **revitalización urbana y/o ambiental**;
- fomentar acciones multidimensionales y multisectoriales: de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general;

De acuerdo a la ley, estas áreas deben ser definidas por un Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica³⁶ encargado de definir la visión estratégica y el modelo territorial de dicha área y las acciones a implementar con la participación de los sectores público, social y privado.

Dicho Comité debe formular un proyecto que contendrá la delimitación territorial del Área de Gestión Estratégica, el Plan Maestro, las carteras de proyectos sectoriales y los ámbitos de aplicación territorial de cada uno de ellos. El Comité lo remite al Jefe de Gobierno quien presentará a consideración de la Asamblea el instrumento con su respectivo expediente técnico. Si la Asamblea aprueba el instrumento, lo enviará al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una vez publicada el Área de Gestión Estratégica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Secretaría procederá a inscribirla en el Registro de Planes y Programas y a solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

³⁶ Formado por SEDUVI, SMA, SETRAVI, SEDECO, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; la Secretaría de Protección Civil, la Secretaria de Cultura, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Delegación o Delegaciones correspondientes, la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea, el Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que, de conformidad con la Ley de la materia, corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate; y la representación de dos expertos en el tema que pueden ser académicos, gremiales o profesionales que corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate.

Como ya se indicó, este instrumento se aprecia muy promisorio ya que ayuda a:

- a delimitar áreas para establecer en ellas políticas territoriales diferenciadas;
- a diferenciar criterios;
- a que en el DF haya esquemas urbano-rurales de compensación es decir, para saber a quién y en dónde; con la seguridad de que existe un proyecto rector para estos sitios;
- a darle mayor eficacia a los actuales instrumentos territoriales (PDDU y PGOE); a enriquecerlos constantemente, complementarlos en forma dinámica.
- a que no sea sólo una institución quien dicta las áreas prioritarias sino que requiere de consenso y coordinación institucional;
- a remontar la dispersión del tema, necesidad de creación de una comisión, enlaces delegacionales, etc;
- a establecer bases jurídicas rectoras y distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro;
- a establecer un mecanismo de coordinación de políticas.

Una vez establecida el área de Gestión estratégica e inscrita en el Registro de Planes y Programas, esta cobra mayor fuerza y visibilidad y prevalece la obligación de la coordinación institucional. Creadas estas, para las distintas problemáticas en el Suelo de Conservación, en ellas podrán instrumentarse instrumentos a nivel micro, con un presupuesto para estos que ha sido consensado y aprobado. Los instrumentos que se proponen a continuación se visualizan como los instrumentos a nivel micro que pueden instrumentarse de acuerdo a distintas circunstancias y capital territorial en estas áreas.

3.2 Unidades de Producción Rural

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el

aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura.

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación

3.3 Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales

Como ya se señaló, los instrumentos que a continuación se proponen presentan varias opciones que pueden ser utilizadas para la dirigir acciones tendientes a la conservación y mejora de servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos instrumentos pueden aplicarse en el corto plazo sin necesidad de reformas. Sin embargo, el uso de cualquiera de estos instrumentos por sí solo no garantiza la conservación de un área, sino que evidentemente deben ir asociados a un programa de manejo, acceso a financiamiento, incentivos, capacitación, etcétera. Por estos motivos, se argumenta a favor de su aplicación dentro de una Área de Gestión Estratégica ya que estas últimas exigen un minucioso trabajo de planeación para

establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos lo que requiere del consenso y la coordinación institucional. Sin embargo el establecimiento de las Áreas de Gestión Estratégicas, en su caso, no debiera obstaculizar el establecimiento de estos instrumentos.

Incorporación de formas contractuales en el suelo de conservación

Un punto importante es la interlocución con los pobladores de este territorio. Esta interlocución debe pasar por un proceso de cambio. Por este motivo varios de los instrumentos son formas contractuales de relación con los distintos agentes en el suelo de conservación -núcleos agrarios, pobladores, organizaciones o agrupamientos de productores y de agentes dedicados a actividades económicas, etcétera. El objetivo es que tanto las dependencias gubernamentales encargadas de gestionar este territorio así como organizaciones no gubernamentales, educativas y privadas establezcan formas contractuales de relación estos agentes.

Se proponen los contratos ya que no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre los agentes involucrados, sino que además promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para este territorio. Así, las formas contractuales permiten incidir en los factores de gobernabilidad ambiental: en el marco jurídico, las instituciones, el nivel de autoridad, la participación, la rendición de cuentas y en lo relativo a la sinergia con los mercados.

Esto se debe a que los contratos son un acto jurídico bilateral que al constituirse por el acuerdo de voluntades de las partes (autoridades, diversos agentes económicos, no gubernamentales, entidades académicas, organizaciones privadas y ocupantes del SC) produce consecuencias jurídicas como la creación o transmisión de derechos y obligaciones. Esto permitirá acercar más información de lo que está sucediendo a las partes y se producen compromisos vinculantes para ambas partes,

los cuales son verificables y exigibles y su cumplimiento se puede asegurar a un menor costo que la legislación en general.

Asimismo, los contratos también presentan el carácter de una norma jurídica individualizada con el objeto de perfilar prácticas sustentables que permitan mantener los servicios ambientales por lo que promueven la participación y la representación ya que se acuerda, negocia y firma con los pobladores del SC. Además al establecer claramente los compromisos de las partes, permiten focalizar recursos incidiendo en los mercados como parte de un posible compromiso de las autoridades o contrapartes, con el objeto de ayudar a cumplir las obligaciones.

La adopción gradual de estos instrumentos y contratos significa una reforma fundamental en la gestión territorial del SC: pasar de una gestión desarticulada basada en “ventanillas”, a una basada en compromisos vinculantes que generan certidumbre a los pobladores, en torno a su patrimonio, ingreso y empleo; y certidumbre a todos los habitantes de la ciudad, en torno a un efectivo resguardo de su fuente principal de servicios ambientales.

3.3.1 Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales

La finalidad principal es concretar y garantizar un compromiso para eliminar el cambio de uso de suelo en zonas forestales (política de cero tolerancia a cambio de áreas forestales a agropecuarias).

El contrato consiste en la formulación de un programa conjunto entre los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales, la SMA y la delegación política correspondiente. Este debe contener las actividades principales a desarrollar para la conservación del bosque por ejemplo, actividades de vigilancia, reforestación, cultivos a la reforestación, combate de incendios, obras de conservación de suelos, ordenamiento de la ganadería, ecoturismo, saneamiento forestal, etc.

A través del contrato los poseedores se comprometen a realizar las actividades establecidas en el programa y a evitar el cambio de uso del suelo forestal. La SMA y la Delegación política se comprometen a orientar los instrumentos de fomento para la concreción del programa y a gestionar para orientar los apoyos federales en este mismo sentido.

Dadas las limitaciones actuales en fuentes de recursos estables y los tiempos de gestión, la aplicación de estos contratos deberá ser gradual y se priorizarán las zonas amenazadas por su colindancia con la frontera agrícola y con asentamientos humanos y por acciones intensivas de tala ilegal.

3.3.2 Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico

El objetivo de esta propuesta es concretar estos contratos en las unidades de producción ya propuestas.

Los productores involucrados pueden ser:

- todos o un subconjunto de los miembros del núcleo agrario;
- un agrupamiento de productores rentistas con el aval de los dueños de la tierra;
- una organización o agrupamiento de agentes económicos dedicados a ganadería, turismo y otras actividades

Por medio del contrato y de acuerdo a la problemática presente en el área del contrato, los productores involucrados se comprometen a

- *cero extensión* de la frontera agrícola sobre zonas forestales;
- *cero cambio de uso de suelo* con fines habitacionales; y
- alguna(s) de las siguientes actividades:
 - introducción de mejores prácticas productivas que mitiguen los impactos sobre servicios ambientales;
 - desarrollar proyectos de reconversión productiva;

- cambios de uso de suelo sólo para fines de restauración y conservación de zonas ambientalmente sensibles.

El objetivo de dichos contratos debe ser hacer posibles estas mejoras y estimular impactos positivos en el empleo e ingresos actuales. Las instituciones involucradas deben comprometerse a orientar los instrumentos de fomento para la concreción de los fines del contrato y a gestionar para orientar los apoyos federales y locales en este mismo sentido, y brindar servicios de asesoría técnica en materia productiva, comercial y en materia de asociaciones y vinculaciones contractuales con otros agentes.

3.3.3 Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Los instrumentos legales privados permiten la protección y manejo sustentable en sitios críticos para la protección, propiedad de ejidos, comunidades y pequeños propietarios a través de diversas acciones y estrategias. Estos sitios se pueden identificar a través de la regionalización que permite zonificar, valorar y priorizar el suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

Estos instrumentos:

- pueden ser diferenciados territorialmente; el objetivo es hacer la selección del instrumento que mejor se acopla para el área en cuestión;
- permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones de protección de servicios ambientales;
- se planean conjuntamente, por lo que favorecen el trabajo conjunto entre comunidades, propietarios, ejidos y otras organizaciones públicas y privadas

diseñando alternativas para potenciar los usos productivos y a la vez conservar los atributos naturales;

- son flexibles, se adecúan a diversos intereses, circunstancias y necesidades y pueden ser utilizadas en propiedades dentro o fuera de ANPs; y
- requieren de la creación de acuerdos o compromisos legales vinculantes entre las partes que pueden ser defendidos legalmente en tribunales aun en contra de terceros que pretendan dañar los atributos naturales de los predios.

Servidumbres ecológicas

Las servidumbres ecológicas son, sin duda, un mecanismo que permite integrar a las comunidades locales a las acciones para mantener los servicios ambientales ya sea como participantes en labores de uso, manejo, restauración, aprovechamiento y/o como beneficiarios de incentivos económicos por ciertas acciones o un tipo de uso en sus propiedades. Este instrumento permite integrar a un mayor número de participantes en las tareas de protección de servicios, no sólo a los propietarios de los recursos, desarrollando programas específicos de participación social, capacitación y vinculación internacional.

Las servidumbres ecológicas son un instrumento de conservación que destaca la correlación y dependencia que existe entre dos propiedades y por lo tanto la interdependencia de los procesos ecológicos en una región. De mayor importancia es el hecho de que se trata de un acuerdo legal, vinculante, que asegura la protección de un sitio a través de una serie de acciones o restricciones autoimpuestas mediante las cuales se mantiene la integridad de los recursos naturales.

Es el acuerdo legal en el que dos propietarios de bienes inmuebles planifican el tipo e intensidad de actividades y uso futuro que debe dársele a una de las dos propiedades con el fin de preservar los atributos naturales. Para el caso específico

del suelo de conservación, lo que resulta más atractivo de las servidumbres ecológicas es su poder jurídico, su carácter obligatorio y perpetuo.

Entre las características principales de las servidumbres ecológicas figura el hecho de que su constitución es voluntaria. Es decir, se constituyen por interés del dueño de la propiedad quien recibe una remuneración o incentivo económico ya sea por el desuso de su terreno que implican ciertas restricciones, o por la realización de acciones, ya que son un contrato privado en el cual la voluntad de aquél es libre. También, de mayor relevancia en el caso del suelo de conservación, es el hecho de que las servidumbres son flexibles para ser diseñadas con base en las características físicas de cada propiedad, con el objetivo de proteger, restaurar o conservar los recursos naturales. De esta forma, cada servidumbre ecológica es diferente.

Generalmente se constituyen a perpetuidad y es esta la recomendación para el SC. La creación a perpetuidad las hace muy atractivas para los financiadores y para los propietarios porque les da la seguridad de que su actual esfuerzo de protección será continuado.

Tratándose de propiedad privada o tierras ejidales, resulta relevante el hecho que las obligaciones creadas por una servidumbre son inseparables del predio y pertenecen a todos los futuros dueños. También, en estas circunstancias es importante considerar que si la propiedad bajo una servidumbre ecológica se divide, las restricciones no cambian.

Por la importancia de la región, se requieren seleccionar aquellas áreas donde es necesario o urgente proteger y los trabajos y costos de restauración deberán ser subvencionados por los propietarios del fundo dominante además de que es indispensable y debe aprovecharse la servidumbre ecológica para acercar un mayor número de recursos, para remunerar a los pobladores involucrados en las labores

para mantener los servicios. Por ejemplo, fondos de programas gubernamentales como el de Pago por Servicios Ambientales.

Podría constituirse la servidumbre ecológica con el apoyo y asesoría de una organización especializada que esté dedicada a la conservación de los recursos naturales y que dicha organización sea de hecho la dueña del fondo dominante o podría constituirse mediante la compra de terrenos a través de un fideicomiso para que estos funjan como predios dominantes. De esta forma dichas organizaciones deberán asesorar al propietario para definir con éste, las actividades que deben ser llevadas a cabo en la propiedad y los términos de la servidumbre ecológica. Además, esta organización sería la responsable de realizar el seguimiento correspondiente al contrato de servidumbre ecológica en forma perpetua, garantizándose así el mantenimiento de los valores naturales de la propiedad a perpetuidad.

Una característica que las hace un instrumento viable en la región, donde, las comunidades y propietarios de los recursos naturales están muy consientes de la riqueza que poseen y de las potencialidades de este capital, es el hecho de que la constitución de servidumbres ecológicas no cambia la propiedad de los bienes inmuebles y aumentan el valor de las propiedades en que se establecen. Los propietarios de éstos mantienen sus deberes en tanto dueños de la tierra y conservan el derecho de realizar todas las actividades que deseen, con la excepción de aquéllas que voluntariamente acordaron que no se continuaran efectuando, con el estímulo de que se hacen acreedores a una contraprestación. El dueño de la otra propiedad tiene la responsabilidad de vigilar que se esté cumpliendo con dichos compromisos.

Existen ejemplos de servidumbres ecológicas donde no ha sido necesaria la figura del predio dominante.³⁷ Este es el caso de una propiedad del fundo dominante bajo dominio público, por ejemplo en terrenos que están dentro de un área natural protegida o cercana³⁸. La creación de servidumbres se pueden otorgar, no a favor de un fundo dominante contiguo, sino directamente a favor de un fideicomiso gubernamental o una organización ambientalista privada calificada o del gobierno. De esta forma, un ejido o propietario de una parcela decide establecer una servidumbre ecológica en su predio sin necesidad de que esta sirva a otro predio dominante contiguo. Debido a la posible dificultad de compra de tierras en esta región esta posibilidad vuelve a las servidumbres ecológicas un instrumento atractivo ya que son instrumentos vinculantes y perpetuos lo que permite asegurar la conservación indefinida de éstas áreas.

En este estudio se ha argumentado a favor del desarrollo rural territorial. Las servidumbres pueden permitir y estimular el uso de agricultura, ganadería y turismo. En estos casos, ceder el derecho y cambiar el comportamiento para asegurar un uso racional de la tierra es probablemente más difícil para los propietarios, a no ser que las alternativas provean una inversión económica viable. Una servidumbre ecológica puede ser diseñada para lograr satisfacer las necesidades del propietario, a pesar de sus preocupaciones económicas. Durante el proceso para determinar el uso de la tierra, las ONG's conservacionistas o la agencia gubernamental, pueden desarrollar una propuesta para el manejo apropiado de las tierras basado en las necesidades económicas, los objetivos para el uso de la tierra y un análisis de las propiedades naturales del terreno logrando una combinación de conservación y producción.

³⁷ Tal es el caso de la servidumbre ecológica establecida en la Finca Custepec a favor de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Con la firma de este contrato, propietarios de siete predios de la Finca Custepec se comprometieron a proteger macizos forestales de Bosque Mesófilo, Bosques de Pino Encino y Selva Mediana Perennifolia, que sirven de hábitat a especies de importancia internacional por su status de endemismo y/o por estar contempladas dentro de la Norma Ecológica Mexicana 059 como especies en Peligro de Extinción o Amenazadas. Son en total mil 381 hectáreas de bosques templados protegidos por la Finca Cafetalera en la Reserva de la Biosfera El Triunfo. http://noticias.cuarto-poder.com.mx/4p_apps/periodico/pag.php?NDE2NDY%3D

³⁸ Cope Joanna, 2005. p 12.

Usufructo con fines de conservación

El usufructo para la conservación es un contrato en el que un propietario otorga a un tercero el derecho de usar y disfrutar su terreno, con objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales que posee, sin perder la propiedad sobre el mismo.

Por regla general, las facultades inherentes al dominio (usar, gozar y disponer) se ejercen por una misma persona. Sin embargo, a través de la figura jurídica del usufructo pueden desagregarse tales facultades y permitirse que la facultad de disponer quede en el propietario (al que se le llamará nudo propietario), y las facultades de uso y disfrute queden radicadas en otra persona, que se llamará usufructuario.

De conformidad con el Artículo 980 del Código Civil Federal, "...el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos". La regulación de esta figura jurídica se encuentra en los Artículos 980 a 1048 del Código Civil Federal, así como en los Artículos correlativos de los distintos Códigos Civiles de los Estados.

Aplicado al régimen ejidal el usufructo también puede presentar oportunidades importantes. Es así como una persona, incluyendo una organización gubernamental o no gubernamental, puede adquirir de un ejidatario el derecho de usufructo sobre sus parcelas, con objeto de realizar actividades de protección, uso, manejo, restauración o aprovechamiento de los recursos naturales. El ejidatario mantiene el derecho de disponer de sus parcelas y por el traspaso de las facultades de uso y disfrute recibe un pago, el cual puede ser en efectivo o incluir algún otro tipo de beneficio. De igual manera, es posible negociar con un ejido la constitución de un usufructo en tierras de uso común, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley Agraria.

Arrendamiento de Tierras

El arrendamiento es un contrato por el cual un propietario permite el uso o goce de un inmueble por un tiempo determinado a cambio del pago de una renta. Mediante este tipo de contrato se pueden establecer cláusulas que limiten determinadas actividades que pueden dañar los ecosistemas y afectar la provisión de servicios ambientales. El interesado en estas limitaciones puede ser el propietario (arrendador) o el usuario (arrendatario).

El Código Civil Federal define al arrendamiento como un contrato en el cual dos partes se obligan recíprocamente –una a conceder el uso y goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto–, recibiendo dicha contraprestación la denominación de renta.

Al hablar de los contratos de arrendamiento donde se contemple la protección de terrenos de importancia ecológica, es necesario recurrir a lo que se conoce como arrendamiento de fincas rústicas. El Código Civil Federal prevé este tipo de contrato en los Artículos 2454 a 2458. Tratándose de parcelas ejidales, el Artículo 79 de la Ley Agraria establece que el ejidatario puede conceder a otros ejidatarios o a terceros el uso o usufructo mediante arrendamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización a la Asamblea Ejidal. Por lo que se refiere a los arrendamientos en tierras de uso común, el Artículo 100 de la Ley Agraria, indica que se podrá ceder el uso temporal de bienes para su aprovechamiento (arrendamiento) a terceros, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley para la disposición de tierras de uso común en ejidos.

4. Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación (Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica)

Las áreas voluntarias de conservación, se aprecian como una interesante estrategia para incorporar nuevas áreas a esquemas de conservación. A pesar de no contar con las características de los esquemas contractuales, obligatorios, representan un esquema que llega a convertirse en vinculante a pesar de que son regidos por los propietarios de los predios. Sin embargo dentro de estas áreas, las labores para el mantenimiento de los servicios ambientales pueden apoyarse de las formas contractuales antes expuestas.

Las áreas voluntarias de conservación son “Predios destinados a acciones de preservación de los ecosistemas naturales o modificados, que incluyen biodiversidad, servicios ambientales, y/o valores culturales e históricos, que es conservada voluntariamente por pueblos indígenas, comunidades agrarias, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, a través de sus propias normas y reglamentos u otros mecanismos efectivos, con estrategias de desarrollo que favorecen la integridad funcional de ecosistemas, y contribuyen a la mitigación de los efectos y adaptación al cambio climático.”³⁹

Actualmente, con las modificaciones de 2008 a la LGEEPA⁴⁰, son una categoría de Área Natural Protegida, con el mismo grado de importancia pero en donde sus propietarios conservan la propiedad, el dominio, manejo y gobernanza del área.

Son, ANPs definidas por sus dueños. En la misma ley se expresa que, mediante la certificación voluntaria de predios destinados a la conservación, las propiedades obtienen un valor agregado, por tanto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se convierte en un “negocio”, al distinguirse los predios certificados por llevar a cabo actividades productivas de acuerdo con esquemas de

³⁹Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴⁰ LGEEPA, artículo 55 bis, (*Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008).

sustentabilidad o representar una opción ecoturística para los visitantes⁴¹. Además tienen la posibilidad de obtener un sello de sustentabilidad del producto o servicio, otorgado por la Semarnat.⁴²

Las áreas voluntarias de conservación tienen una gran importancia conservacionista ya que con base en este patrón es posible formular una estrategia de conservación de recursos naturales mediante **una red de áreas de conservación voluntarias**, cada una, protegiendo y manejando *islas* mayores o menores de hábitat, diseñadas y articuladas en un sistema tipo *archipiélago*.

Este instrumento, al igual que las figuras contractuales expuestas en el apartado anterior, son un paso adelante en la gobernanza de la región ya que reconocen que la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad puede ser por medio de la sociedad civil y no sólo a través de la acción gubernamental y de decretos de Áreas Naturales Protegidas. Es importante reconocer que la figura de área voluntaria de conservación no poseen las características vinculantes de otros instrumentos contractuales a pesar de que al ser reconocidas como Áreas Naturales Protegidas adquieren obligatoriedad pero pueden ser desincorporadas a diferencia de por ejemplo, las servidumbres a perpetuidad. *Habrá que valorar sobre todo, las posibilidades de su permanencia y supervisión.*⁴³

Claro, más que un esquema de vigilancia, en la región es necesario uno de apoyo, con incentivos y que les otorgue reconocimiento social. Pero sobre todo en la región, es necesario establecer instrumentos en sitios prioritarios y su carácter voluntario hace que no siempre se logre poner bajo este esquema aquellos sitios urgentes de proteger ante la amenaza de la deforestación.

⁴¹ Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴² LGEEPA, Artículo 77 Bis

⁴³ El Reglamento establecerá los procedimientos relativos a la modificación de superficies o estrategias de manejo, así como la transmisión, extinción o prórroga de los certificados expedidos por la Secretaría.

Sin embargo, la opción establecida en el artículo 59 de la LGEEPA, de establecer este tipo de áreas de conservación mediante un contrato con terceros abre la vía para que ONG o fideicomisos promuevan su uso en sitios clave, acerquen recursos y acompañen y monitoreen las tareas de conservación.

Artículo 59 (LGEEPA): Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o **mediante contrato con terceros**, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá.⁴⁴

Se identifica y valora este instrumento por presentar un papel complementario a las Reservas Comunitarias, por dos razones: la escala y la facilidad para su aplicación.

Alcances: a la fecha existen 325 ADVC que cubren cerca de 371 mil hectáreas, lo que es casi equivalente a la extensión del estado de Tlaxcala (399mil ha); se considera que en estas áreas participan más de 95mil personas. Según la forma de tenencia de la tierra, del área total que abarcan las ADVC el 61% es ejidal (44% parcelas y 17% tierras de uso común), el 12% comunal, 22% es propiedad privada, el 4% empresarial y menor del 1% es pública.

Como señalan diferentes autores (ej. Mc Neely 2009, Feyerabend 2008, Bezaury-Creel, et. al, 2008), es indispensable reconocer que una gran parte de la biodiversidad y los servicios que es importante conservar no se encuentran dentro de las ANP, ni es conveniente que se estén bajo esta figura. En muchos casos más bien es necesario reconocer y fortalecer otros agentes de conservación, como son las comunidades indígenas, ejidos, ONG y los pequeños propietarios privados.

⁴⁴ LGEEPA, Artículo 59.

En este sentido las ADVC son un instrumento más para lograr el objetivo de la conservación, es importante gestionarlo adecuadamente para aprovechar su potencial y sumarlo a los otros modelos y acciones de conservación.

Para estos fines, el Gobierno del DF puede aprovechar y adaptar a su legislación la propuesta de modificación que fue enviada a la Cámara en 2010 que contempla niveles de certificación de las ADVC en función de sus características biológicas, su extensión y plazo de certificación.

Además, los niveles de certificación son la plataforma para ensamblar con otros instrumentos y brindarle a las ADVC incentivos efectivos para su multiplicación, conformación de redes de promotores y encauzamiento bajo pautas de desarrollo territorial rural sustentable.

5. Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales

Para hacer de la certificación un instrumento de mucho mayor alcance en su cobertura territorial y en sus beneficiarios; y que compense su sesgo excesivo hacia lo económico y especialmente, sus enormes limitaciones, se requiere ampliar las opciones de certificar con una clara orientación hacia preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios.

En este sentido y de mayor envergadura es la siguiente propuesta: ampliar las opciones de certificados, de forma tal que se sienten bases para que la certificación haga sinergia con las iniciativas relacionadas con asignarles un carácter/*sello* de actividad de ***interés público***, a todas aquellas que preserven los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales.

Se trata de retomar los *Principios de buen manejo forestal* más relevantes, bajo una perspectiva de ecosistemas forestales, donde el buen manejo incluye y privilegia iniciativas relacionadas con el resguardo de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, es decir, no necesariamente debe tratarse un manejo equivalente a una actividad productiva.

El complemento fundamental de esta propuesta es el desarrollo de las capacidades de gestión de los ecosistemas forestales, lo cual no se puede concretar si sólo se piensa en las comunidades. Estas capacidades ya existen en buena medida y se encuentran dispersas en diversos agentes locales y regionales, sean ONG, centros de investigación, especialistas, entidades de fomento de los tres órdenes de gobierno e inclusive agentes en la cadena productiva.

Lo cual apunta a la necesidad de promover alianzas estables, relaciones contractuales entre agentes locales para cristalizar estas capacidades; y también a la necesidad de que la gestión gubernamental avance en vertientes de gobernanza que faciliten tanto la conjunción de capacidades, como las opciones de certificación, antes mencionadas.

Bibliografía

Ayala Espino, José 2003. Instituciones para mejorar el desarrollo, un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. ED. Fondo de Cultura Económica. México.

BID, 1998. Inversiones en la conservación de la diversidad biológica, Washington D.C.

Brañes Raúl 1994. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Brañes Raúl 2000. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. México.

CentroGeo y PNUMA, 2003. GEO Ciudad de México, Una visión del sistema urbano ambiental.

Corcuera Vliegenthart, Elisa; Pérez Rocha J.L.; Oseguera, J. Azuela, A. 2001. Estrategias para la Conservación Privada para baja California y Baja California Sur, Borrador, Terra Peninsular, A.C.

Davis, Benjamín, 2000. Las políticas de Ajuste de los Ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México, revista de la CEPAL, no. 72.

Deininger, Klau; Feder, Gershon 1998. Land Institutions and Land Markets, World Bank.

Gordillo, Gustavo; Icaza, Carlos 2004. Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades.

Gordillo, Gustavo 1997. La evolución de los derechos de propiedad en México. FAO, Resumen de la versión inicial presentada ante la 23ª Conferencia Internacional de Economía Agraria, Sacramento, California, Agosto 1997.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1999. Mexico's Second Agrarian Reform. Household and community responses. Collection, Transformation of Rural Mexico. Number 1. Ed. University of California-San Diego. San Diego California.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1998. Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México. Revista de la CEPAL NO. 66.

Hardin, Garret 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* 162 (3859):1243–1248.

Linck Thierry . Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México, Revista de Estudios Agrarios.

La reforma del sector agropuecuario, los agentes, las políticas y los instrumentos, Colegio nacional e Economistas, 1992

Moguel, Julio coord. 1998. Propiedad y Organización Rural en el México Moderno, Reformas agrarias, movimiento rual y el Procede. México, CONACYT, UNAM.

North, Douglas, 1993. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

North Douglass; "Structure and Change in Economic History", Norton, New York. En: Feeny, David: (1993) The Demand and Supply of Institutional Arrangements. ICS Press. San Francisco California.

North Douglass 1992. Crafting Institutions for Self – Governing Irrigation Systems. Institute for Contemporary Studies San Francisco, California. San Francisco, California.

Ostrom Elinor, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2000. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.

Ostrom, Elinor. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 90-102.

Ostrom, Elinor., J. Berger, C. Field, R. Norgaard, y D. Polcansky. 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges". *Science* 284:278–282.

PAOT, 2004. Regulación del Suelo de Conservación del Distrito Federal y acciones para sancionar obras o actividades ilícitas.

PAOT, 2003. Regulación de la preservación y aprovechamiento sustentable del Suelo de Conservación en el Distrito Federal.

Procuraduría Agraria. Página de internet: [www. pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx)

Provencio, Enrique 2003. La institucionalidad del suelo de conservación del Distrito Federal, Conferencia presentada en el Foro sobre Suelo de Conservación en El Colegio de México. Junio 2003.

Pulgar, Vidal Manuel 2004. Taller Sistematización de Experiencias de Gobernanza Ambiental Descentralizada en el Sector Rural de América Latina y el Caribe” Definiciones y conceptos. Lima, 2 de febrero de 2004.

Rivera Herrerón, Gladis. 2001. Las comunidades agrarias ante la reforma de la tenencia de la tierra, Dos estudios de caso en el centro de México. Ponencia preparada para el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Washington, DC, 6 a 8 de septiembre de 2001.

Vargas Montes, Franco y Martinez Silvia, Análisis de la Propiedad Social del DF en el Umbral del Siglo XXI, publicado en *Estudios Agrarios* no. 12.

World Food Programme, Land Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods.

World Resources Institute, Banco Mundial y PNUMA, 2003. Informe Recursos Mundiales 2002-2004 “*Decisiones sobre la tierra. Balance, voz y poder*”, 2003.

Leyes y Programas:

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, 2000.

Programa General de Desarrollo Urbano del DF

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley de Desarrollo Forestal

Ley de Vida Silvestre

Ley de Aguas Nacionales

Código Civil

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Reglamento de Impacto Ambiental

3. La estrategia principal PAOT para la defensa de derechos ambientales y el derecho a un territorio ordenado

Este apartado presenta una muy amplia gama de recomendaciones de política pública y de mejoras e innovaciones en sus instrumentos; inclusive incorpora los instrumentos de la Sederec por considerar que están alienados con el eje ordenador:

Transitar hacia una efectiva valoración de los recursos naturales obliga a la adopción de un enfoque de desarrollo territorial rural (DTR), bajo pautas de sustentabilidad.

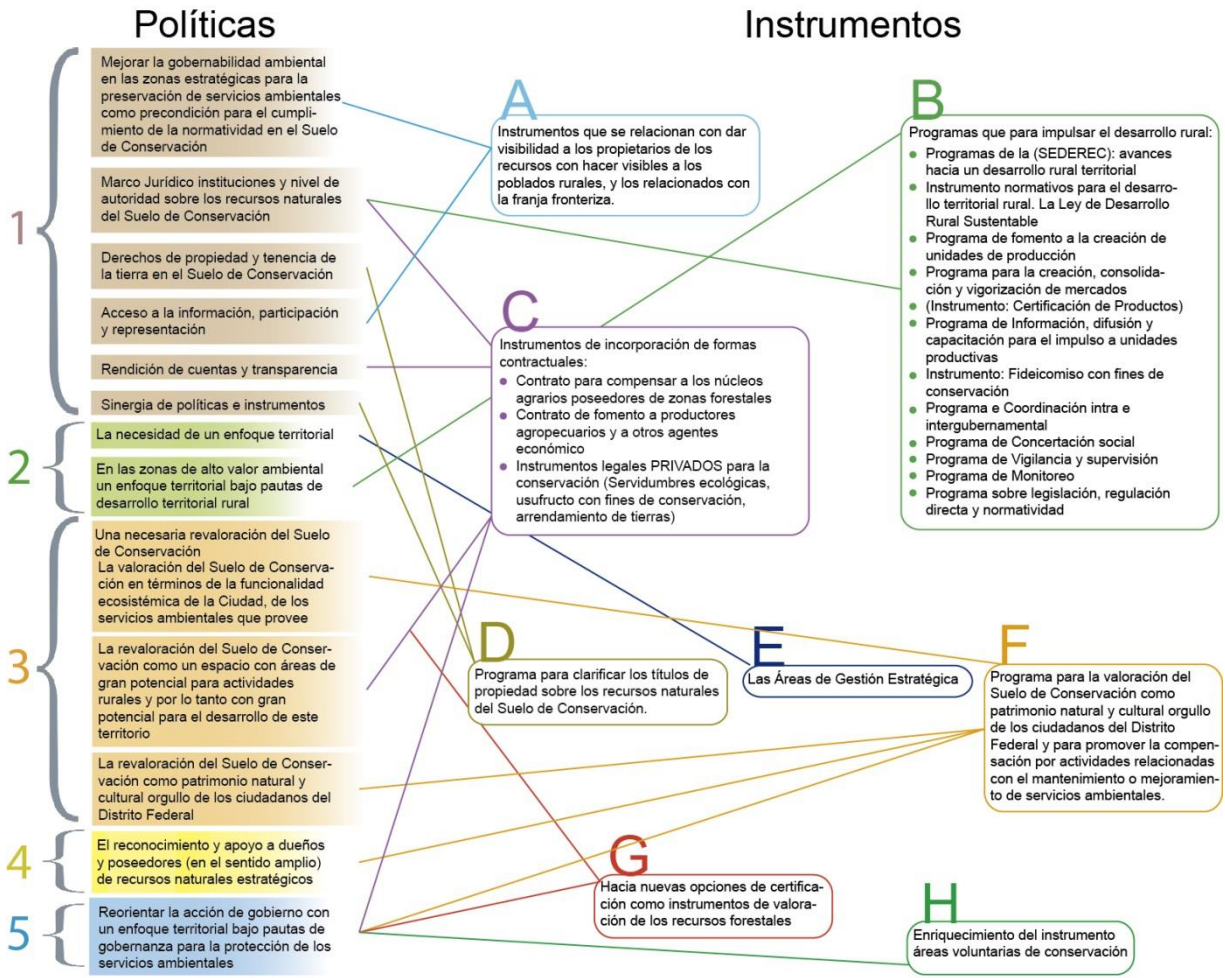
A todo lo largo de este *Informe Final* y especialmente, en este denso y extenso apartado se brindan argumentos contundentes a favor de detonar procesos de desarrollo rural en las ZAVE, es decir, en el 71 % del territorio del Suelo de Conservación. Lo cual no se limita al fomento a las actividades agropecuarias, mismas que como ya se documentó presentan en sus principales cultivos un mal desempeño económico, y la dinámica espacio temporal de la agricultura y los pastizales son la mayor amenaza para la funcionalidad ecológica que sostiene los servicios ambientales.

Por esto mismo, se habla de desarrollo rural donde juegan un papel fundamental las líneas de turismo alternativo, manejo de recursos, unidades de producción diversificadas, articulación con mercados, relaciones contractuales con otros actores, entre otras. Y sin duda, los esfuerzos de Sederec por encaminar los principales cultivos bajo prácticas sustentables.

Dicho lo anterior y para fines de organización de las recomendaciones de política pública y mejoras de instrumentos, este apartado parte de un esquema que permite visualizar:

- los aportes sustantivos en temas clave de política pública para el SC;
- la gama de instrumentos que sustentan las propuestas de política pública, es decir, su viabilidad y potencial eficacia;
- y da visibilidad a los vínculos más fuertes entre políticas e instrumentos;

A continuación se presenta el esquema que facilita la lectura y la apreciación de los alcances de las recomendaciones; y se complementa con el instrumento clave: el financiamiento (ver siguiente apartado).



i. Hacia una efectiva valoración de los recursos naturales vía un desarrollo territorial rural

Cabe adelantar que en consistencia con el esquema, cada recomendación de política incorpora al final un breve recuadro que refiere a los instrumentos involucrados.

En este apartado se presentan una serie de recomendaciones generales de política que permiten inducir un mejor posicionamiento del Suelo de Conservación en la agenda de Gobierno de la Ciudad de México, en específico, de las cerca de 61 mil has, que son las zonas estratégicas para la preservación de los servicios ambientales y que constituyen más del 71 % del Suelo de Conservación. Tienen como objetivo inducir un efectivo cumplimiento normativo y una adecuada ordenación de estas zonas del Suelo de Conservación encausando un necesario involucramiento ciudadano en estos temas.

Se han documentado ya en este estudio las tendencias críticas de degradación que ocurren en el Suelo de Conservación, sobre todo en las zonas que brindan servicios ambientales a los habitantes de toda la Ciudad así como las tendencias referentes a la creciente urbanización precaria en este territorio. Esto que deja claro que en el Suelo de Conservación existen diversas problemáticas y que no es factible referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que esto no obedece a la realidad. Situación que exige, abordar las distintas problemáticas mediante una gestión que reconoce esta diversidad, que se base en esta concepción global y que se apoye en un enfoque territorial de acuerdo a los distintos territorios en el Suelo de Conservación. En este estudio se insiste en la necesidad de proteger las zonas que aún prestan servicios ambientales, las de mayor valor ambiental. Las recomendaciones generales de política que abajo se detallan tienen como objetivo la protección de estas zonas e incidir con el mismo objetivo en el bienestar social de la población de este territorio brindando oportunidades involucrándolos en las tareas de conservación, mejoramiento y protección de servicios ambientales. El eje rector de

este estudio planteado aquí es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural, a partir de un enfoque de integración territorial entre la Ciudad y el Suelo de Conservación de forma que la ciudad brinde verdaderas oportunidades para este desarrollo rural.

Las propuestas generales de política contenidas en este apartado de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos¹. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. Para cada una de estas propuestas generales se propone una serie de instrumentos precisos en el siguiente documento que de acuerdo a la definición de instrumentos de política de Luis Aguilar representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Dentro de un recuadro sombreado, se hace referencia a los instrumentos de política de cada recomendación los cuales como se señaló son descritos en el siguiente documento denominado: **Instrumentos de política pública aplicables a las zonas estratégicas para la provisión de servicios ecosistémicos.**

Como recomendaciones de política se señala que un prerequisite de cumplimiento de la normatividad ambiental en estas zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales, es la necesidad de mejorar la gobernabilidad ambiental en ellas. La recomendación de política y eje rector de este estudio es la necesidad de incentivar un desarrollo territorial rural. Para poder instrumentar cualquier acción en

¹ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

el territorio, una recomendación y un prerequisite indispensable se refiere a la necesidad de lograr una efectiva valoración de este territorio como un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Valorarlo en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los necesarios servicios ambientales que provee; y muy importante, valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales por lo que sus propietarios tienen derecho a este desarrollo rural. Otra recomendación de política ligada con la anterior es la necesidad de reconocer y apoyar las labores de protección de los recursos que llevan a cabo sus dueños y poseedores y propiciar la inclusión de los distintos pobladores del suelo de conservación en las tareas de mejoramiento y conservación de los recursos y los servicios ambientales que brindan. A continuación se detallan estas recomendaciones.

1 Mejorar la gobernabilidad ambiental en las zonas estratégicas para la preservación de servicios ambientales como precondition para el cumplimiento de la normatividad en el Suelo de Conservación

Una estrategia de gestión para el suelo de conservación con el objetivo de mantener la sana provisión de servicios ambientales debe plantearse incidir en las actuales condiciones para avanzar en la gobernabilidad ambiental sobre los recursos de este territorio. La gobernabilidad es necesariamente una precondition de cumplimiento de normatividad.

El objetivo de la gobernabilidad ambiental es preservar y mejorar los recursos naturales, incrementar la competitividad, facilitar el desarrollo de los mercados y promover la participación social, entendida como la participación de todo tipo de agentes sociales y privados en actividades relacionadas con el medio ambiente. En este sentido, la gobernabilidad ambiental se relaciona con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y sus servicios ambientales, con el fin de

garantizar bienestar social y mejores opciones de empleo e ingreso de manera equitativa, sin comprometer la estructura y funcionamiento de los ecosistemas².

El Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*³ señala siete factores que permiten alcanzar la gobernabilidad ambiental. Estos factores son: instituciones y leyes; derechos de participación y representación; el nivel de autoridad; responsabilidad y transparencia; derechos de propiedad y tenencia; mercados y flujos financieros; ciencia y riesgo.

Es evidente que se requiere un mayor involucramiento de todos los agentes posibles para atender el actual deterioro de los recursos del suelo de conservación. Para lograr una mayor participación en la toma de decisiones y un mayor involucramiento, resulta indispensable como punto de partida avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación y de esta forma lograr la incorporación del conjunto de pobladores, propietarios y poseedores de los recursos en la toma de decisiones y en a las actividades con estos fines.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que ayudan a avanzar en la recomposición social en el suelo de conservación son los mencionados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO y que se relacionan con dar visibilidad a los propietarios de los recursos con hacer visibles a los poblados rurales, y los relacionados con la franja fronteriza.

Varios de los instrumentos que se proponen como parte de este estudio, tienen como objetivo y resultado natural incidir en la calidad de vida de la “población rural”, al

² PNUMA; PNUD; BM y WRI 2004.

³ Ídem.

integrarlos a las labores remuneradas para proteger y mejorar los servicios ambientales. Esto permitirá atenuar la actual situación económica y social, atender la precariedad urbana del suelo de conservación, e igualar derechos. Esto, igualmente ayuda en el mediano plazo a la recomposición social en el Suelo e Conservación.

A continuación se analizan para el caso preciso del Suelo de Conservación los factores considerados de mayor importancia de los planteados en el Informe *Recursos Mundiales 2002-2004*⁴ para alcanzar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación acompañados cada uno de estos factores con estrategias precisas, programas e instrumentos para mejorar el nivel de gobernabilidad ambiental, lo que fomentará el cumplimiento de la legislación en este territorio:

1. Marco jurídico, instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del SC;
2. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el SC;
3. Acceso a la información, derechos de participación y representación;
4. Rendición de cuentas y transparencia;
5. Sinergia o confrontación de políticas e instrumentos relacionados con el SC con los mercados existentes.

Marco Jurídico instituciones y nivel de autoridad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación

Se ha analizado ya la institucionalidad del Suelo de Conservación y en conclusión, se puede señalar que son varias las instituciones de distintos niveles de gobierno con atribuciones en el territorio. En el SC se entremezcla legislación local y federal de tipo ambiental, de planeación urbana y agraria, por lo que son muchas las disposiciones jurídicas aplicables a este. Por supuesto, esto merma el nivel de

⁴ Ídem.

autoridad ya que las distintas regulaciones para el SC involucran distintas autoridades produciendo confusión y en muchos casos inactividad gubernamental.

En síntesis, la variedad y mezcla de disposiciones locales y federales de carácter ambiental, rural y urbano, trae como consecuencia la ineficacia e ineficiencia de las disposiciones que deberían ser observadas en esta zona del Distrito Federal. El origen sectorial de las leyes impide que exista una imagen-objetivo, un enfoque global que oriente el marco legal y programático ya que cada ley, reglamento o disposición normativa, tiene propósitos particulares y en consecuencia, parciales; lo que se traduce en una gestión dispersa y desarticulada. Por lo tanto, todas estas disposiciones pudiendo ser suficientes desde su particular enfoque, resultan ineficaces e ineficientes para mitigar las tensiones sobre los servicios ambientales. Asimismo, al involucrar cada disposición autoridades y categorías producen confusión y en muchos casos inactividad por parte de las autoridades cuando ocurren actividades u obras ilícitas en el SC.

Evidentemente, una opción para subsanar la ineficiencia del marco jurídico es la armonización de leyes lo que puede ser un largo proceso y aún así es difícil asegurar el debido cumplimiento y persistirían las insuficiencias presupuestales para vigilar el debido cumplimiento de la legislación por ejemplo en el caso de cambio de uso de suelo a urbano o de forestal a agrícola. Por esta razón, en este estudio, se plantean estrategias e instrumentos precisos que permiten ir subsanando estas situaciones.

Estos instrumentos precisos se derivan de una política general que tiene como propósito proteger los servicios ambientales e impulsar el desarrollo rural sustentable en esta zona.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumentos normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Así mismo, se propone una serie de instrumentos que tienen el carácter de formas contractuales ya que estas instituciones no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre la autoridad y los pobladores del SC, sino promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para el SC.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros**

agentes económico

- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación**
(Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Derechos de propiedad y tenencia de la tierra en el Suelo de Conservación

Los derechos de propiedad, son un aspecto muy relevante en la gestión del medio ambiente ya que la propiedad confiere el derecho de disponer de los recursos y es la vía para el acceso y control de estos. En el caso preciso del SC el derecho de propiedad tiene una relación compleja con la gestión de los recursos naturales debido a la imperante inseguridad de la propiedad, a la falta de certeza jurídica sobre la propiedad que persiste en este territorio como ya se ha documentado en este estudio.

La seguridad sobre la propiedad de los recursos constituye un factor decisivo sobre cómo la gente usa o abusa de ellos ya que cuando las personas no confían en sus derechos de propiedad, o carecen de cualquier garantía sobre sus derechos a largo plazo, éstas tienen pocos incentivos para invertir en el recurso, conservarlo o mejorarlo. Por ejemplo, los rentistas o recolectores con arriendos a corto plazo, en comparación con los propietarios permanentes, tienden a sobre explotar los recursos para aumentar los ingresos a corto plazo.

En el caso preciso del SC, los beneficiarios de derechos ejidales y comunales propietarios de los recursos naturales en el Suelo de Conservación carecen de seguridad jurídica respecto a sus derechos de propiedad debido a la falta de claridad en títulos de dominio, y al parcelamiento económico o de hecho de la tierra y sobre todo al hecho de que no ha entrado a este territorio PROCEDE o el Programa e Certificación de las Comunidades, procesos que permiten regularizar la situación de tenencia de la tierra y acreditar la propiedad.

De acuerdo a la documentación técnica que sustenta el nuevo PGOEDF (en proceso de aprobación), en el SC “los procesos por litigio entre las comunidades del DF y los núcleos agrarios de otras entidades causan conflictos sociales y políticos, situación que dificulta la conservación y restauración de los ecosistemas.” Esta falta de certeza jurídica alienta los mercados negros de tierra y por ejemplo, cancela el potencial de alianzas económicas y otras formas contractuales para una activación económica y social del territorio lo que apuntala a un valor de cambio superior al valor de uso y conservación de los recursos naturales.

Otros problemas relacionados con la certeza jurídica de la propiedad en el SC son los conflictos entre núcleos agrarios por límites entre ejidos, problemas de venta ilegal de tierras y conflictos por la posesión de las parcelas. Todos estos con estrecha relación con la gestión de los recursos. Asimismo como ya se mencionó, hay un grave problema de actualización de las personas con derechos sobre la tierra lo que provoca por ejemplo, que muchos de los incentivos otorgados por el Gobierno del DF lleguen a manos de personas que actualmente no tienen tierra o que no reciban apoyos para conservar los recursos naturales aquellos que trabajan la tierra, debido a que no están actualizados los padrones de derechos agrarios.

Es importante enfatizar que un ejido que no tiene regularizada la situación de la tenencia de la tierra es un núcleo que no tiene ningún sustento legal sobre su propiedad lo que puede constituir un freno al mercado y al desarrollo en general. En el caso del SC, ante el proceso de deterioro de los recursos naturales y la importancia de reactivar este territorio rural y proteger los servicios ambientales que brindan estos a la ciudad resulta indispensable respecto a las zonas estratégicas para los servicios ambientales esta seguridad y la marcación precisa de límites, acuerdos sobre la distribución y asignación interna de derechos sobre los recursos y un registro sistematizado que correlaciona sujeto agrario, superficie y derecho. Todo esto ayudaría a aumentar la inversión y la productividad y generar incentivos para la conservación de los recursos. Permitiría establecer formas contractuales con

ejidatarios y comuneros para la conservación de los recursos. Por supuesto, no se trata solo de contar con derechos de propiedad bien delimitados para evitar el deterioro de recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales que presta el SC, ya que aún así, ese deterioro y la sobreexplotación de los recursos no cesarán si no se definen esquemas de gestión efectivos e instrumentos para la protección de estos recursos.

Instrumentos de política pública:

Se propone, como un instrumento para este fin, el Programa para clarificar los títulos de propiedad sobre los recursos naturales del Suelo de Conservación. Instrumento detallado en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Acceso a la información, participación y representación

El acceso a la información y la participación son dos conceptos clave en la gestión de los recursos naturales. El cumplimiento de la legislación está vinculado al acceso a la información. Hacer accesible la información ambiental a la ciudadanía significa activar la misma participación ciudadana. En el caso del SC, no existe información suficiente y accesible a la ciudadanía, mucho menos en los contenidos de la comunicación social, sobre los servicios ambientales que brinda el SC y su carácter estratégico. Tampoco sobre la tragedia ambiental, social y económica que está ocurriendo en ese territorio, ni valoraciones sobre riesgos y vulnerabilidades tanto de aquellos a los que está expuesta la población del SC como de aquellos que afectan a toda la población del Distrito Federal por la degradación o pérdida de los servicios ambientales. Sin esta visibilidad, publicidad, no hay política pública y no hay respaldo ciudadano a las medidas más básicas relacionadas con detener la invasión de la mancha urbana, el desborde de los poblados rurales y el crecimiento *hormiga* de los

asentamientos humanos y el crecimiento de la frontera agrícola. Todo esto en perjuicio de los recursos naturales que brindan los servicios ambientales.

Debe de ser una prioridad del gobierno trabajar en estas áreas no sólo por ser un derecho de los ciudadanos sino porque además, el acceso a la información facilita la toma de conciencia y la participación activa de la ciudadanía en temas ambientales que afectan su salud y seguridad.

Asimismo, respecto a la falta de participación y representación de aquellos de quienes dependen los recursos son mayores a las del resto de la Ciudad. Existen severos problemas de representación a nivel de poblados, otros asentamientos y núcleos agrarios para dar debido curso a los problemas e iniciativas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al no participar en los procesos decisorios que afectan a los ecosistemas, la población del SC, carece de oportunidades para representar sus intereses. Esta participación aportaría legitimidad, mejorando la credibilidad y la eficacia del proceso de adopción de decisiones. Esta falta de representación a lo que ha llevado es precisamente al conflicto y resistencia.

La base social de la actual gestión, que se visualiza como un monopolio gubernamental, no son los poseedores. Se sustenta la gestión en un clientelismo donde predominan rentistas sin intereses de largo plazo y alcance. Aunado a esto, existen graves y viejos vicios como la dependencia de los productores del SC a la amplia gama de subsidios que, aunque hoy están en declive, se han venido otorgando a lo largo de décadas⁵ así como profundos problemas de organización.

Es indispensable activar la participación y el involucramiento de un mayor número de población del Suelo de Conservación, sean propietarios, poseedores o pobladores, en las labores relativas a proteger y mejorar los servicios ambientales, de forma que estas labores sean redituables bajo un esquema de apoyo económico. Esto ayudará a reactivar económicamente a este territorio con importantes consecuencias

⁵ Como los programas de Procampo y Alianza para el Campo, los Focomdes, los Programas de Empleo Temporal.

ambientales. Más adelante hay una recomendación muy precisa respecto a la importancia de involucrar al mayor número de población del SC en estas tareas.

Instrumentos de política pública:

Un instrumento que aporta para activar la participación e involucramiento y romper con el clientelismo es también el relativo a la necesidad de visibilidad a los propietarios de los recursos, con hacer visibles a los poblados rurales, y los programas relacionados con la franja fronteriza; Instrumentos detallados en el capítulo primero, en el apartado llamado HACIA UNA REORIENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS APLICABLES AL SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Rendición de cuentas y transparencia

En el caso del SC son escasos los mecanismos de rendición de cuentas para medir la eficacia de las políticas rurales y ambientales. Aunado a esto, como ya se indicó. ante las insuficiencias de recursos de los organismos encargados de investigar presuntas violaciones a la legislación en el SC, no se aplican los mecanismos de control que se contemplan en la legislación vigente para reforzar la protección del SC frente a los distintos hechos ilegales ni se sanciona a los responsables lo cual implica que tampoco haya rendición de cuentas por parte de los propietarios de los recursos quienes en ocasiones toleran la tala clandestina y la venta ilegal del suelo para el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

El interés por una correcta aplicación de la legislación y por la eficacia de las políticas rurales y ambientales para la protección del SC debe ser compartido por la sociedad en general ya que es la única forma de hacer valer su derecho a un medio ambiente adecuado y asegurar su calidad de vida. Para que la ciudadanía cumpla con esta responsabilidad es necesario que exista transparencia y los canales adecuados de rendición de cuentas.

Instrumentos de política pública:

Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales ayudan a la transparencia y a la rendición de cuentas:

- **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
- **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
- **Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (*Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras*)**

Sinergia de políticas e instrumentos con los mercados

De mayor relevancia es el hecho de cómo influye el comportamiento de los mercados sobre aquellos que ejercen el control sobre los recursos naturales. En el caso del SC, la gestión pública parece ignorar que en su conjunto, las actividades rurales que se realizan en esta parte del territorio no son rentables ni competitivas. Ni la mayor parte del suelo dedicado a la agricultura ni la mayor parte de la población dedicada a la ganadería obtienen resultados competitivos en términos económicos. Las actividades relacionadas con los servicios que se ofrecen al turismo son precarias debido a la ausencia de proyectos alternativos y de difusión adecuada de las áreas naturales protegidas y del valor escénico de este territorio. También, el hecho de que los bosques se encuentran sujetos a la veda, lo que impide que sus propietarios se beneficien de una manera sustentable de ellos, ha dado lugar a una explotación inmoderada, aprovechamiento minero no sustentable, depredación y venta y comercialización ilegal de los recursos.

Asimismo, la gestión parece ignorar que las fuentes de ingreso familiar de los propietarios del SC son prácticamente de subsistencia, sirviendo cada vez más a la

resolución de su economía, la incorporación a la actividad estrictamente urbana en detrimento de su apego a las actividades rurales, al cuidado de su patrimonio y sus recursos dando como resultado los cambios de uso de suelo, el rentismo y venta ilegal de los terrenos.

Lo relevante es que la gestión parece ignorar que cualquiera de las opciones no rurales de ingreso tiene para los propietarios de estos recursos mayor valor de mercado (“valor de cambio”) que el que les retribuye su uso y aprovechamiento tradicional y mucho mayor valor que el que les confiere su calidad de oferentes de servicios ambientales. De acuerdo a lo mencionado en este apartado, cualquier intento que se haga por reorientar el fenómeno de degradación de los recursos del SC debe reconocer la importancia de un verdadero desarrollo rural en esta zona y la existencia de los mercados y que no habrá éxito posible en el esfuerzo si no se hacen llegar a estas personas beneficios económicos, tangibles pero también suficientemente convincentes, asociados a los compromisos de proteger al SC.

Instrumentos de política pública:

Como parte de los Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación se propone el **Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados.**

2. La necesidad de un enfoque territorial

Como ya se ha documentado, la magnitud y complejidad de los desafíos que presenta el suelo de conservación, no han sido abordados con enfoques globales, con una estrategia integral de gestión que persiga una misma finalidad como mantener los servicios ambientales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con intervenciones puntuales, discontinuas y con poca articulación a estrategias y políticas. Así vemos cómo en el suelo de conservación confluyen una gama de programas diseñados fragmentariamente, conducidos por entidades ubicadas en

diferentes sectores de la administración central y delegacional, y con poca o nula coordinación entre programas. Tal es el caso de la regulación en materia de usos del suelo, la protección al medio ambiente o las condicionantes en obras públicas.

Esto se debe en gran medida a la organización administrativa del GDF, donde persiste una desarticulación en la planeación y acciones de los distintos sectores: ordenamiento ecológico y planeación urbana, agua, transporte, vialidades, vivienda; así como a la falta de aplicación de instrumentos de coordinación previstos en muchos instrumentos de política ambiental y urbana. Esto se ha traducido en una insuficiente coordinación institucional, dispersión de recursos e insuficiente capacidad de las instituciones para atender la problemática del Suelo de Conservación⁶.

Para mejorar la gestión del Suelo de Conservación, es necesario abordar a este espacio desde un enfoque territorial. Sólo así se logrará compensar la actual sectorización. Se requiere partir de todo el territorio del Suelo de Conservación con una visión global del mismo y sobre todo comprender e identificar sus “diferentes territorios” y distintas prioridades. El enfoque territorial permite diseñar y aplicar políticas e instrumentos diferenciados para el Suelo de Conservación en función de esta priorización. Articuladas por supuesto por una estrategia integral de gestión que tiene la finalidad de mantener los servicios ambientales, con conocimiento de los procesos concretos que intervienen en él.

Un nuevo modelo de gestión pública para el suelo de conservación basado en políticas territoriales diferenciadas, significa una real valoración de los servicios ambientales y una gestión efectiva en las zonas prioritarias, en las zonas de mayor tensión entre valor de uso y valor de cambio de la tierra. Esta diferenciación de políticas no significa una gestión territorial fragmentada; por el contrario, se sustenta en una visión global del territorio.

⁶ PAOT, 2005.

Instrumentos de política pública:

Las **Áreas de Gestión Estratégica** se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Estas permiten establecer políticas territoriales claramente diferenciadas de acuerdo a distintas prioridades.

En las zonas de alto valor ambiental un enfoque territorial bajo pautas de desarrollo territorial rural

Hoy en día resulta impreciso referirse al Suelo de Conservación como todo un territorio rural homogéneo ya que son varios los espacios urbanos en él. Sobre todo, como ya se ha insistido, hay una franja en los límites del suelo urbano que es en realidad una franja urbana en el Suelo de Conservación a la que hemos llamado franja fronteriza. Sin embargo, es cierto -y es la razón de su actual protección- el hecho de que este territorio conserva zonas rurales que brindan importantísimos servicios ambientales y que tienen un alto potencial para actividades rurales. Este apartado plantea, que estas zonas con potencial para actividades rurales constituyen un factor de mayor importancia para el desarrollo de este territorio del Distrito Federal por lo que es indispensable aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural para lograr su adecuado desarrollo. El objetivo de este enfoque es alentar un mayor desarrollo en la parte rural del Distrito Federal con los beneficios sociales asociados a éste a favor de la población del Suelo de Conservación y con los resultados positivos respecto a la conservación de servicios ambientales. En realidad, es este el planteamiento marco para las zonas de alto valor ambiental y el planteamiento marco de estas recomendaciones.

Estrechamente ligado a la necesidad de aplicar un enfoque de desarrollo territorial rural, más adelante, en el apartado 4.2, se plantea la necesidad de revalorar al Suelo

de Conservación por su potencial para actividades rurales. Dicho apartado complementa lo expuesto en este.

Actualmente, las estrategias que se han aplicado para el Suelo de Conservación han sido fallidas en sus dos vertientes: respecto a la rural, la importante derrama de recursos públicos en el suelo de conservación no ha generado una dinámica medianamente exitosa de desarrollo rural, así como la vertiente ambientalista tampoco ha logrado conservar y mejorar los servicios ambientales que brinda este territorio. Los resultados productivos, salvo en algunos cultivos, son crecientemente negativos y la tensión de las actividades primarias sobre los ecosistemas sigue avanzando hacia una situación de irreversibilidad. Todo esto, en detrimento de los recursos naturales del suelo de conservación de todos los habitantes de la ciudad, y de especial importancia de mismos pobladores del suelo de conservación.

El enfoque territorial-rural, reconoce la importancia de la multidimensionalidad y converge con el enfoque de gobernabilidad ambiental ya descrito, al considerar a los recursos, factores, procesos, actores e instituciones como un criterio básico para comprender los nuevos procesos y el instrumento de análisis para la operación de políticas públicas a favor de una mejor organización de los espacios rurales. De suma importancia ante la situación imperante en el Suelo de Conservación, este enfoque de desarrollo territorial rural, revalora el papel de la agricultura y de las actividades rurales como un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y como un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Este enfoque, expresa claramente, que la actividad agrícola por si sola es insuficiente para mantener un tejido social vivo y dinámico en muchas zonas rurales. Por lo que busca sustituir la operación de políticas sectoriales por otro basado en la integralidad de factores y en una lógica de planeación orientada al territorio dando relevancia a las implicaciones sociales, culturales y ecológicas presentes en cada unidad territorial.

De acuerdo al enfoque de desarrollo territorial rural, el desarrollo rural debe ser parte del desarrollo general de una región o estado, es decir debe ser parte del desarrollo general del Suelo de Conservación y del Distrito Federal.

Como se ha visto, las estrategias unilaterales de apoyo agrícola no han permitido alcanzar un desarrollo sostenible del medio rural en el Distrito Federal. Como contraposición, la puesta en práctica de políticas de desarrollo rural con lógica territorial, con acento en la diversificación multisectorial complementarias a las tradicionales políticas sectoriales y destinadas al conjunto de la población rural del DF, abren la posibilidad de echar a andar un proceso de desarrollo rural incluyente en lo social e integrado en lo económico y territorial.

En el marco de la lógica territorial del desarrollo rural, este enfoque le asigna importancia a la competitividad económica de cada territorio, en este caso, del territorio rural del Distrito Federal con el propósito de mejorar la calidad de la vida rural. El enfoque insiste en que dicha competitividad no cumple su propósito central si no se concibe su impulso mediante la participación organizada de los actores locales, de los pobladores del Suelo de Conservación, en programas especialmente diseñados para aprovechar los recursos materiales e inmateriales de esta zona. En este enfoque, la opinión de la comunidad local es el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo.

En ese sentido, contribuye a la construcción de gobernanza en el Suelo de Conservación. Asimismo, este enfoque insiste que es necesario promover la diversificación socioeconómica existente, e impulsar la multisectorialidad y, sobre todo, vincular al medio rural con las áreas pobladas y con las ciudades cercanas. Por este motivo se insiste en una necesaria integración del territorio rural y la Ciudad para aprovechar las oportunidades que brinda la Ciudad, sus tendencias económicas y sociales, para el desarrollo y éxito de la actividad rural.

El enfoque de desarrollo rural insiste en una necesaria diversificación de las actividades productivas, el aprovechamiento de las sinergias entre diversos sectores, y los encadenamientos entre actividades productivas y no productivas que permitirían en el mediano plazo aumentar la competitividad del territorio. De acuerdo a este enfoque, en el caso preciso del Suelo de Conservación, las actividades rurales, debieran ir acompañadas de programas y acciones impulsadas por el sector público enfocadas, entre otras acciones, en mejoras en los sistemas locales de comercialización, fomento de las artesanías y otros productos tradicionales, impulso a las agroindustrias y otras industrias locales, promoción del turismo rural y ecológico y otros servicios.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados (*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (*Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación*)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social

- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Una nueva visión para el desarrollo rural sustentable

El reconocimiento internacional de la degradación ambiental provocada por el uso insensato de los recursos naturales ha dado paso a la instauración de nuevos conceptos para el desarrollo de instrumentos de políticas públicas ambientales consagradas a cristalizar los principios del Desarrollo Sustentable, buscando el equilibrio entre los objetivos de progreso económico, bienestar social y funcionamiento biofísico de los ecosistemas.

De tal suerte que, la conservación moderna ya se concibe como el uso, manejo y protección de los recursos naturales renovables, con el objetivo final de conservar a la flora y fauna en ecosistemas funcionales, que se mantengan en el largo plazo generando riqueza y bienestar.

De la misma manera que la visión sobre los modelos y mecanismos para llevar a cabo la conservación se han modificado substancialmente a través del tiempo, el discurso sobre la relación entre el campo y la ciudad ha recorrido diversos momentos y ha variado de manera importante desde una postura autoritaria y centralista hasta una manera abierta de discusión, en donde la preocupación fundamental radica en el futuro del medio ambiente y la preservación del entorno rural de la ciudad.

No obstante, la relación campo-ciudad sigue siendo comprendida como una relación de subordinación donde lo importante radica sólo en renovar o mantener las funciones que debe cumplir el campo, y por ello incluso ser retribuido a cambio de satisfacer las necesidades y servicios que requiere la ciudad.

Ante los escasos resultados que esta postura ha brindado, parece necesario replantear el problema visualizándolo, ya no solo desde el punto de vista de las necesidades urbanas, sino desde el punto de vista de los requerimientos rurales, para su desarrollo sustentable.

Esta concepción pudiera traer como consecuencia lógica de su aplicación la conservación, generación y manejo de los bienes y servicios ambientales que tanto requieren las zonas urbanas, pero no como producto único de las zonas rurales, sino como una consecuencia o un “subproducto” del desarrollo rural sustentable.

Esta “nueva” forma de plantear el problema pudiera incluso alterar la postura de subordinación del campo a la ciudad de manera tal que fuese la ciudad la que pudiera cubrir las necesidades rurales a través del desarrollo de un concepto de “ruralidad moderna”, que permita dejar atrás la versión ochentera de la OCDE en donde la palabra rural se refería a «territorios con débil densidad de población y con una actividad económica diversa, relativamente independiente de la influencia directa de las zonas metropolitanas», para convertirla en una nueva relación entre el campo y la ciudad en donde se enmarcan sin límites, las interconexiones, se da la diversificación de actividades y relaciones sociales que antes no existían, cimentadas en la amplia gama de nuevas alternativas que brinda el sector rural y que ya no solo están fincadas en concepto “del agro”.

Ahora bien, a la luz de lo que se ha argumentado en los apartados anteriores, podría pensarse que la consecuencia lógica de reconocer el “derecho al desarrollo” de las comunidades rurales del Distrito Federal, no sería otra que la de abandonar la categoría de suelo de conservación y proponer alguna otra que recupere de manera explícita a la sustentabilidad del desarrollo rural en el área en cuestión. Sin embargo, el impulso de una iniciativa de ese tipo no solamente se toparía con los obstáculos propios de dos gremios (el de los especialistas en

“desarrollo urbano” y los especialistas en “ecosistemas”), sino que también podía ser objetable en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual como hemos dicho, considera a ciertas áreas dedicadas a la conservación como parte de la conservación del hábitat natural que se traduce en la participación en la revisión de la legislación. En vista de que el concepto de conservación si que siendo una categoría central en el régimen del territorio, no solamente en el régimen del Distrito Federal sino en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el propio artículo 27 constitucional, lo que aquí se sugiere es promover una modificación del sentido que se da al concepto de conservación, de manera que incluya el derecho de las comunidades rurales a hacer un uso sustentable de sus recursos, precisamente como parte de una estrategia de conservación de los mismos asociada al destino general de ese gran centro de población que es la ciudad de México. Como hemos señalado, ese cambio de sentido es perfectamente posible.

3. Una necesaria revaloración del Suelo de Conservación

A manera introductoria, la revaloración del Suelo de Conservación se refiere a la necesidad de una efectiva valoración de este territorio en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee. Asimismo, su revaloración implica valorar que este territorio conserva zonas con gran potencial para actividades rurales y también como tal, un patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal.

Esta revaloración del Suelo de Conservación podría traducirse en el soporte para aplicar los instrumentos precisos propuestos en el siguiente apartado ya que estos requieren de la existencia de apoyos e involucramiento de la ciudadanía en general.

3.1 La valoración del Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad, de los servicios ambientales que provee

Mucho se ha dicho sobre la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Este papel prioritario del Suelo de Conservación está incluso legalmente reconocido y de acuerdo a la evolución jurídica y programática relativa a este territorio, pareciera ser la razón actual de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de Conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”⁷

Independientemente de que más adelante se argumente que desde el ámbito regulatorio y de la gestión pareciera quedar de lado el potencial rural de muchas zonas de este territorio y la regulación parece ser más de corte ambientalista, es imposible no resaltar en primer término su papel prioritario como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad.

La población en general debe valorar los vínculos entre la dinámica urbana y los servicios ambientales que proveen los recursos que se localizan en la mitad sur del territorio de la ciudad. Es importante que los ciudadanos tengan conciencia de que la pérdida o deterioro de estos ecosistemas y por lo tanto de los servicios ambientales que brindan, atenta contra el derecho constitucional de toda la población a: “un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.⁸ Derecho igualmente

⁷ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 4º.

reconocido en la legislación local: “En el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”.⁹

Además, estos servicios ambientales, que brinda el SC de acuerdo al marco jurídico, son bienes públicos. Por ejemplo, la primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”¹⁰.

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población. Resulta pertinente aclarar en este punto, la diferencia que existe entre los recursos naturales (los elementos abióticos y las plantas, animales y microorganismos) que integran los ecosistemas, que no son un bien común o bien público, que generalmente tienen propietarios bien definidos; cuya propiedad está regulada bajo el derecho de propiedad en el marco jurídico mexicano; y los servicios ambientales que son los procesos a través de los cuales estos recursos dan sostén a

⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal artículo 18 inciso III.

¹⁰ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

la vida. Es el servicio ambiental intangible, el que debe entenderse como un bien común o bien público.

Tanto la *Ley General de Vida Silvestre* como *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, señalan la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Por ejemplo, la ley forestal señala que "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales..."¹¹

De igual forma, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* que considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: "los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros",¹² reconoce en varios artículos la importancia de valorar los servicios ambientales.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también como se señala más adelante, se requiere en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación. Resulta necesario, hacer hincapié en que no son sólo los habitantes del suelo de conservación quienes deben comprender esta dinámica sino toda la población del Distrito Federal ya que la conciencia sobre la

¹¹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VI

¹² Ley de Desarrollo Rural Sustentable , artículo 3 fracción XXX.

importancia de mantener los servicios ambientales que provee esta parte del DF, está mucho más presente entre los pobladores de este territorio que en el resto de la Ciudad.

No se trata de un tema exclusivo de educación ambiental y simple concientización, sino que por valoración se busca, como se señala más adelante que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado y manejo eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios. “Valorar el capital natural significa comprender que debe corresponder una necesaria retribución social y económica a los agentes que realizan labores de conservación”.¹³

Instrumentos de política pública:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

3.2 La revaloración del Suelo de Conservación como un espacio con áreas de gran potencial para actividades rurales y por lo tanto con gran potencial para el desarrollo de este territorio

Como se señaló en el inciso anterior, resulta imposible no enfatizar la importancia del Suelo de Conservación como proveedor de los servicios ambientales esenciales para la viabilidad de la ciudad y para la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo de

¹³ Díaz y Díaz Martín, 2001.

acuerdo a la evolución jurídica y programática así como la gestión relativa a este territorio, pareciera ser actualmente la única razón de su caracterización y protección.

La actual gestión no enfatiza el potencial rural de más del 61% del Suelo de conservación olvidando el carácter rural de este espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos. Pareciera ser, que en detrimento de los pobladores rurales y el potencial rural que aún conservan importantes áreas de este territorio, la gestión le da mayor peso al tema ambiental que al carácter rural de este territorio y de sus pobladores originales así como a las prácticas rurales ignorando que ambos objetivos no se contraponen sino que como señala el enfoque de desarrollo rural territorial ya detallado, la agricultura y las actividades rurales son un factor necesario para la generación de empleo y riqueza, y de mayor importancia son un importante soporte material para la conservación de los recursos y espacios naturales.

Cuando, en 1975, la legislación urbana comienza a insertar elementos de conservación para la categorización del suelo en el Distrito Federal, mediante la definición de cuatro espacios de actuación: urbano, conservación, mejoramiento y reservas territoriales, los espacios de conservación fueron construidos en la lógica de seleccionar aquellos en donde debieran protegerse los elementos naturales y el desarrollo de prácticas rurales. Así, en el suelo de conservación, se incluyó al suelo rural que había venido sirviendo para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos.

Si este “olvido” ocurre de lado de la gestión, podemos imaginar lo que ocurre del lado ciudadano. No se puede minimizar que en la zona rural del Distrito Federal se localizan 49 poblados rurales y existe una población de corte rural de cerca de 700 mil habitantes de los 2.2 millones que viven ahí. Así mismo, las siete delegaciones con actividades rurales cuentan en su conjunto con 188 organizaciones económicas de productores.

Actualmente este territorio no es valorado como tal, y resultado de esto, se ha ido perdiendo cada vez más el carácter rural de este territorio y aunque permanecen las actividades agropecuarias, la situación económica y social orilla a que muchos de los productores desempeñen otros oficios y ocupaciones profesionales. Este territorio y su carácter rural como espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales y de turismo alternativo debiera ser revalorado tanto por las instituciones como por toda la población del Distrito Federal y gestionado bajo un enfoque de desarrollo territorial rural que tiene como consecuencia natural la protección de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales.

Como ya se indicó en el apartado relativo al desarrollo territorial rural, debiera impulsarse el derecho que tiene esta parte de la población de realizar actividades agropecuarias, acuícolas, artesanales, turísticas y demás de corte rural lo cual contribuiría al mejoramiento integral del bienestar social en esta zona. Desde el ámbito de la gestión las políticas agropecuarias habrán de aplicarse e institucionalizarse para contribuir a resarcir la problemática en este territorio. La mayor contribución se encuentra en convertir en rentables las actividades rurales, en el arraigo de la población en las zonas rurales, en frenar el crecimiento de la mancha urbana y en la conservación del suelo y agua para la producción rural.

Instrumentos de política pública:

Con este objetivo, se plantean una serie de **Programas que para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación:**

- Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial
- Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales:
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

- Programa de fomento a la creación de unidades de producción
- Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados
(*Instrumento: Certificación de Productos*)
- Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas
- Programa de Financiamiento (Instrumento: Fideicomiso con fines de conservación)
- Programa e Coordinación intra e intergubernamental
- Programa de Concertación social
- Programa de Vigilancia y supervisión
- Programa de Monitoreo
- Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

3.3. La revaloración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal

Los dos incisos anteriores hicieron referencia a la necesidad de valorar al Suelo de Conservación en términos de la funcionalidad ecosistémica de la Ciudad y de los necesarios servicios ambientales que provee, tema sobre el cual se ha avanzado, en especial en la agenda gubernamental. Asimismo, se he hecho énfasis en la necesidad de valorar los espacios rurales de este territorio, con una importante población rural y con gran potencial para actividades rurales. Si se logran estas dos cuestiones, se lograría que los ciudadanos del Distrito Federal valoraran a este territorio como su patrimonio natural y cultural. Esto permitiría avanzar en muchas alternativas para proteger este territorio.

Si la población en conjunto comprende que este espacio constituye un patrimonio cultural y natural privilegiado y que los servicios públicos ambientales que de ahí se obtienen constituyen un derecho colectivo, derecho común de toda la población, debiera comprender que como tal tenemos todos derechos, responsabilidades y

obligaciones para conservarlos y protegerlos. De otra forma, el compromiso y responsabilidad ciudadana estaría quedándose trunca en sólo un grado de conciencia social que evidentemente no aporta para la protección y mantenimiento de los servicios.

Cristalizar el proceso de valoración social, significa que la ciudadanía “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y coadyuvan mediante diversos esquemas en la obligación de proteger los servicios ambientales. Esto se puede resumir en un acuerdo social urbano-rural, a partir del cual es posible establecer compromisos vinculantes entre los segmentos de población que habitan en el suelo urbano y los pobladores del SC dirigidos a la protección de los servicios ambientales.

Se había mencionado ya en este estudio que existe un concepto que puede contribuir a consolidar una nueva visión del SC como un territorio que incumbe tanto a la población urbana como a la rural por lo que se considera relevante reiterarlo en este capítulo. Se trata del concepto de patrimonio natural: mientras que por una parte se reconoce la propiedad sobre la tierra como una condición que da lugar a expectativas legítimas de aprovechamiento, al mismo tiempo se reconoce el mismo territorio como un patrimonio común, en el sentido de que impone a todos una responsabilidad generacional respecto del mismo (Melé, 2011).

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales.

4. El reconocimiento y apoyo a dueños y poseedores (en el sentido amplio) de recursos naturales estratégicos

Como ya se mencionó, la *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales. Además señalan explícitamente que los servicios ambientales los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos últimos y señalan la necesidad de **promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales** que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”¹⁴

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:**

¹⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

Artículo 30 "... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación," y; VII "crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana".

Al igual que estas dos leyes, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación, incremento, mantenimiento y mejora de los servicios ambientales¹⁵. Por ejemplo: señala que:

"el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales".¹⁶

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones en el uso de los recursos sino por una conducta proactiva. Tras lo expuesto, es evidente que dicha legislación, no compensa a propietarios de los distintos recursos por la propiedad sobre los servicios ambientales

¹⁵ Ley Desarrollo Rural Sustentable Artículos 53, 55, 64 y 71

¹⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

–ya que no les pertenecen- o por las limitaciones fijadas a sus propiedades para proteger dichos servicios sino que les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas. De esta forma debe entenderse que si bien es cierto que las leyes citadas en este texto, alteran los derechos de propiedad, lo están haciendo de manera que se abren nuevas oportunidades de negocio para sus titulares.

Apoyarse en la legislación de servicios ambientales para delinear una gestión efectiva en el suelo de conservación ayuda a enfrentar la actual disyuntiva en el suelo de conservación: si los propietarios de los recursos naturales en este territorio dejan de tener un atractivo de utilidad sobre estos, lo más probable es que tampoco se interesen por su conservación. Lo urgente es conservar el interés privado de los propietarios en un nivel que no neutralice por completo sus expectativas de utilidad, y montar sobre esa base patrimonial privada los deberes de conservación.

Ante la situación precaria en el Suelo de Conservación se requiere que los esfuerzos por conservar los recursos naturales tengan impacto en el bienestar de la gente. Ante esto se requiere desplegar una gama de políticas públicas e instrumentos que generen incentivos para el uso sustentable de los recursos reconociendo y apoyando a quienes los usan de manera sustentable, comenzando por los propietarios y poseedores. Los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales debieran ser los primeros en custodiar, conservar y manejar los recursos naturales para así poder mantener servicios ambientales suficientes y de calidad.

En el caso preciso del Suelo de Conservación, se requieren mecanismos que permitan aterrizar los conceptos citados en las leyes que regulan la provisión de servicios ambientales como mecanismos eficaces de integración de las comunidades locales a las acciones de conservación y restauración de los recursos naturales. Asimismo, resulta de suma importancia lograr la toma de conciencia en los sectores

social y privado de manera que reconozcan el valor de conservar los recursos de este territorio para lograr estrategias comunes para este fin. Por ejemplo, identificar y promover mecanismos de pago y estímulo hacia los propietarios o comunidades que mantienen sustentablemente los recursos naturales, y que mantienen o mejoran la provisión de servicios.

Si bien es muy cierto que la ciudadanía tiene un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y que los ecosistemas del suelo de conservación proveen servicios ambientales fundamentales para la consecución de este derecho y que varios de estos servicios constituyen derechos colectivos de la población, también es cierto que estos recursos tienen propietarios y que los dueños de estos recursos tienen derecho a que se reconozcan, valoren y apoyen sus labores que permiten mantener la sana y sustentable provisión de servicios ambientales.

Los esfuerzos por mantener los servicios ambientales deben tener un impacto en el bienestar de esta gente. Ante un régimen que impone amplias restricciones a los propietarios con fines de conservación, anulando en la mayoría de los casos sus expectativas de utilidad sobre ellos, es imperativo conservar a través de distintos y eficientes esquemas -no sólo compensaciones que en muchas ocasiones se tornan perversas- el interés privado de los propietarios, poseedores y habitantes de este territorio sobre sus recursos.

Apoyados en la legislación relativa a servicios ambientales, una verdadera política de valoración social de los servicios ambientales que presta el SC, debe estar asociada a un efectivo reconocimiento, visibilidad y a un mejor respaldo económico y técnico para toda la gama de tareas relacionadas -directa o indirectamente- con el mantenimiento de los servicios ambientales; de forma tal que estas actividades para la sana y sustentable provisión de servicios sean atractivas para los propietarios, copropietarios y usufructuarios de los diferentes recursos naturales y que de esta forma, sean ellos mismos los primeros en custodiarlos, conservarlos y manejarlos sustentablemente.

La legislación a la que se ha hecho referencia permite consensar y adoptar una visión que considere la provisión de los servicios ambientales como una actividad de interés público y como tal respaldada técnica y económicamente, ya que el sano abastecimiento, el mantenimiento y aumento de los servicios ambientales, son actividades de interés de todos, ya que tienen un impacto en el bienestar de toda la población.

En el mismo sentido, el carácter que tienen los servicios ambientales de satisfactores de “una necesidad inminente general”, es lo que lleva a sugerir que las actividades relacionadas con mantener su provisión, deben ser consideradas un servicio público que debe quedar bajo la conducción del estado, bajo modalidades de gobernanza, que catalice el involucramiento de núcleos agrarios, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y de todos aquellos involucrados en actividades en el suelo de conservación.

Mauricio Yanome Yesaki, en su estudio sobre los servicios públicos, señala que las necesidades colectivas de la sociedad han cambiado desde que se establecieron los “servicios públicos” en la Constitución de 1917. Debido a esto, sería necesario reformular el concepto de servicio público, de forma tal se adapte a los tiempos actuales.¹⁷ De acuerdo a este estudio, *los servicios públicos son aquellos que tienen como finalidad satisfacer una necesidad colectiva inminente como es el caso de los servicios ambientales.*

Para Ernesto Gutiérrez y González, otro reconocido administrativista, un servicio público, es la actividad especializada que desarrolla una persona pública o privada, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva mientras éstas subsistan¹⁸. Las actividades para asegurar los servicios ambientales, satisfactores de necesidades indispensables y colectivas

¹⁷ Mauricio YANOME YESAKI

¹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, 2003.

encajan perfectamente dentro de esta definición. En realidad, estas actividades son tan importantes como otros servicios públicos ampliamente reconocidos como lo son los servicios de salud, de educación, de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera

Entender que las actividades para mantener los servicios ambientales deben ser calificadas como actividades de interés público, lleva a la conclusión de que éstas conllevan un costo o requieren de apoyos técnicos o una compensación, los cuales deben ser satisfechos por el estado y la sociedad, al igual que aquellos que conllevan los servicios arriba mencionados (alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, etcétera). Requiere comprender también que el Estado tiene la obligación de velar por su protección y que se requiere de la participación a todos los niveles de todos los agentes públicos, sociales y privados para su mantenimiento.

Más allá de argumentar si son o no un servicio público las actividades tendientes a mantener los servicios ambientales, es ya un hecho de acuerdo a toda la legislación citada en este apartado que la ley les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y además establece que **la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación**. En específico, como ya se señaló, la ley forestal indica que se deben “desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; se deben “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.¹⁹

¹⁹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracciones VI y VII respectivamente.

Una vertiente para concretar el compromiso social ante la valoración de los servicios ambientales, sería transitando a esquemas urbano-rurales de compensación a aquellos que están involucrados –directa o indirectamente- en el mantenimiento de los servicios ambientales como pueden ser los dueños y poseedores de estos recursos, núcleos agrarios y otros habitantes de este territorio, y todos aquellos involucrados en actividades específicas con estos fines como las actividades de conservación de suelos, de bosques, el manejo sustentable de los mismos o actividades ecoturísticas.

Otros agentes involucrados en el mantenimiento de servicios ambientales son las entidades académicas, organizaciones no gubernamentales e inclusive entidades gubernamentales que brindan educación ambiental y apoyos económicos y técnicos para proyectos sustentables que cristalizan servicios, entre otros agentes.

Instrumentos de política pública:

Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Hay varios instrumentos que permitirían materializar esquemas urbano-rurales de compensación y retribución a aquellos que realizan actividades para mantener los servicios.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento, es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Este nuevo enfoque y cambios en la gestión territorial, se sintetizan de la siguiente forma: “hacer de las actividades relacionadas con el mantenimiento de servicios

ambientales, actividades económicas de interés público, por ende, atractivas para todos los agentes que en forma directa o indirecta se involucren en ellas”.

5. Reorientar la acción de gobierno con un enfoque territorial bajo pautas de gobernanza para la protección de los servicios ambientales

De gran importancia es que persiste la inercia institucional a visualizar el suelo de conservación y específicamente a los núcleos agrarios, como ámbito casi exclusivo de la acción de gobierno. De aquí la escasa articulación de acciones con diversos agentes relevantes, como son las organizaciones sociales y privadas, el resto de los pobladores, e inclusive los centros de investigación.

El enfoque territorial y la gobernabilidad ambiental, hace clara referencia al capital social y a la importancia de incorporar a todos los actores relevantes a las distintas decisiones, acciones y actividades. En el caso preciso del SC los actores son las comunidades locales, los distintos pobladores, poseedores, usufructuarios o rentistas quienes deben vincularse con inversionistas, y distintas organizaciones educativas, organizaciones públicas y privadas para mantener la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales.

De esta forma, el enfoque territorial, y la necesidad de involucrar a la población del Suelo de Conservación, requisito para la gobernabilidad ambiental, está estrechamente ligado con la necesidad de construcción gobernanza en el suelo de conservación, donde el estado figura, sobre todo, como garante del interés público, facilitador de recursos y coordinador de las varias actividades relacionadas a la gestión pero con el apoyo y la participación organizada, tanto de quienes utilizan, custodian y manejan los recursos localmente para mantener la provisión de servicios, como de aquellos que pueden brindar apoyo técnico, asesoría y/o financiamiento.

Impulsar el involucramiento de dueños, poseedores y usufructuarios de los recursos y de otros pobladores

Para afrontar el reto del desarrollo rural sustentable, es necesario conservar a los ecosistemas funcionales y con la mayor parte de sus elementos presentes, (a fin de que continúen produciendo los anhelados bienes y servicios ambientales), es indispensable tomar en cuenta las complejas preferencias de individuos, productores, organizaciones e instituciones, ya que es casi imposible conservar si no hay beneficios identificables para los actores involucrados. Para ello, es requisito ineludible, enlazar la conservación con las oportunidades instrumentales, derivadas del poder del interés público y de la fuerza de los legítimos intereses de individuos, comunidades y propietarios.

Para esto es imprescindible ofrecer herramientas y espacios para el quehacer de la sociedad y del gobierno, que solo pueden lograrse al instaurar nuevas políticas que, por un lado sean idóneas para mantener a ejidos, comunidades y pequeños propietarios o poseedores de predios como dueños del suelo y de sus medios de producción, salvaguardando sus estilos de vida y los ecosistemas de que dependen y, por otro lado permitan encontrar las respuestas que ofrece la zona urbana del Distrito Federal, para captar ingresos (distintos a los agropecuarios o forestales) en volúmenes importantes, dirigidos a una minoría que es dueña o legítima poseedora de los predios que conforman el Suelo de Conservación.

Para lograrlo será requisito por un lado, la visibilización de actores y sectores sociales con intereses diferenciados y derechos comunes; y por el otro la recuperación de los principios jurídicos de interrelación entre campo y ciudad y de distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano en el contexto de un desarrollo rural sustentable.

Lo más importante de hacer visibles a los poblados rurales como principales responsables de actividades productivas en el SC, sea el reconocimiento de su derecho a participar en procesos de desarrollo rural sustentable, si bien sujetos a una función de conservación. Esto supone un giro en la forma en que se califica el territorio, donde la palabra conservación incorpora de manera explícita el desarrollo rural sustentable.

Sin embargo, debido a que los ecosistemas están asociados a ámbitos territoriales definidos, surge también la obligatoriedad de pensar en que la incorporación de los dueños y poseedores legítimos de la tierra como interlocutores insustituibles de los procesos de gestión del SC tiene dos motivaciones complementarias: por un lado, crear el espacio para que, puedan hacer valer sus derechos a un aprovechamiento sustentable. Al mismo tiempo, dicha incorporación podría tener como consecuencia el que el resto de los actores (en particular los representantes del GDF tanto en el nivel central como el de las delegaciones) puedan exigir a los pueblos el que asuman su responsabilidad como propietarios de un suelo cuya función primordial es la conservación.

- Las comunidades y pequeños propietarios son, sin duda, capaces de “trabajar de la mano”, pero es necesario lograr integrarlos en “unidades”, ya sean familiares, vecinales o de acuerdo a sus distintos intereses, con la finalidad de lograr una gestión más ordenada y eficiente del suelo.
- La diversificación de actividades económicas sustentables dentro del Suelo de Conservación (no necesariamente ligadas al agro) son la alternativa que permite desarrollar oportunidades favorables para la conservación. De esta manera, las actividades rurales serán mucho más complejas que la sola producción agropecuaria o forestal,

cobijándose a una diversidad de actividades y relaciones sociales que pudieran, sin duda, reforzar el vínculo entre lo urbano y lo rural. Así mismo crece la importancia del espacio rural, aumentándose también el papel que juegan las comunidades y legítimos propietarios y poseedores de la tierra en la gestión sustentable de los recursos naturales.

Como ya se ha reiterado, se conoce que en el Suelo de Conservación hay 49 poblados rurales y existe una población de cerca de 2.2 millones de los cuales se considera que cerca de 700 mil habitantes son de corte rural. Por este motivo y como ya se señaló en el apartado relativo al enfoque territorial rural, urge involucrar a la mayor cantidad de población posible a las tareas de conservación. No sólo a los propietarios de los recursos. Además, no sólo los dueños de estos recursos sino que, cualquier agente privado o público, incluyendo las instancias gubernamentales que realizan actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales, deben contar con respaldo económico, técnico y social.

De aquí la importancia de que las propuestas básicas de gestión territorial para mantener los servicios del suelo de conservación, deben ir más allá de la visión acotada de compensaciones o de atención de los costos de oportunidad y deben permitir la evolución de los actuales esquemas de pagos por servicios ambientales y del Programa de retribución por la conservación de servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica. De forma tal que sean realmente atractivos para los poseedores del suelo de conservación frente a la presión del mercado inmobiliario y los intereses políticos que se expresan en la periferia del suelo urbano.

El objetivo es:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

En síntesis, el objetivo de todo este planteamiento es lograr un cambio de enfoque sobre los recursos del suelo de conservación que derive en cambios en la dinámica institucional, en sus políticas y programas, y en las estrategias e iniciativas de propietarios, productores y otros agentes.

Todos los instrumentos propuestos en el siguiente documento tienen como objetivo impulsar la participación de un mayor número de actores pobladores del Suelo de Conservación y de otros agentes en específico están:

- **Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales:**
- **Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales:**
 - **Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales**
 - **Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico**
 - ***Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)***

- **Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación**
- **Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales**

ii. Instrumentos y mejores normativas

En el apartado anterior, se presentaron una serie de recomendaciones generales de política que atienden la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental, las zonas que brindan más servicios ambientales y que son ajenas a la problemática urbanización. Estas áreas son las que tienen más valor como prestadoras de servicios ambientales por lo que es urgente conservarlas de manera adecuada. Esas propuestas de política, de acuerdo a la definición de política pública señalada por Luis Aguilar, conforman el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público (la necesidad de preservar las zonas de mayor valor ambiental) o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos²⁰. En correspondencia, como señala Luis Aguilar, sus objetivos son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. A diferencia de esos lineamientos generales, en este apartado se presentan programas e instrumentos que de acuerdo a Luis Aguilar, representan acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público y que es la protección de las áreas de mayor valor ecosistémico. Estos programas e instrumentos ya habían sido mencionados en el apartado anterior precisamente como los mecanismos que permiten alcanzar dichos objetivos.

²⁰ Aguilar Luis, *Política Pública*; Num. 01 de la serie Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México 2010

En este sentido los programas e instrumentos que se presentan a continuación son un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o instrumentos particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes particulares del problema relativo a la pérdida de los recursos naturales y por lo tanto de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos programas e instrumentos, ayudarán a transitar al escenario deseable en el Suelo de Conservación, donde se logran mantener y mejorar los servicios ambientales a la par de un desarrollo rural eficaz de esta zona traduciéndose en un incremento en la calidad de vida de la población del suelo de conservación. La mayoría de los Programas e instrumentos constituyen propuestas, sin embargo se identificaron programas e instrumentos normativos ya existentes que deben ser aprovechados.

Primero se presentan una serie de Programas que permiten aterrizar los conceptos generales de política detallados en el apartado anterior, algunos de ellos con instrumentos precisos. En el segundo apartado, se presentan instrumentos muy puntuales derivados de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. Dependiendo de las circunstancias y capital territorial de la zona es posible aplicar uno u otro instrumento para aportar al mantenimiento de los servicios ambientales, a través de esquemas de gobernanza –mediante la participación de actores locales contribuyendo a la certidumbre. Los instrumentos propuestos en este documento permiten incorporar diseños viables de institucionalidad local, que significan aportes sustanciales en la gobernabilidad de los recursos naturales de este territorio, a la gobernabilidad ambiental²¹.

²¹ La gobernabilidad ambiental se refiere a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en el ámbito de bienes públicos, - en un sentido amplio - en los cuales intervienen los gobiernos o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios o el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los recursos naturales y de los ecosistemas. Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, www.fiaes.org.sv/docs/getdoc.pdf.

Resulta importante señalar, que los programas e instrumentos propuestos no anulan los programas y la gestión actual. Estos complementan los ya existentes, y presentan mayores alcances desde una perspectiva de gobernanza para el mantenimiento de los servicios ambientales. El objetivo es enriquecer el conjunto de instrumentos de forma tal que se generen diversas opciones en su selección y combinación; y así, cada política territorial cuente con sus instrumentos específicos.

1. Programa para la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal y para promover la compensación por actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de servicios ambientales

Se ha señalado ya que la falta de valoración social de este territorio es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si esto no ocurre, es imposible involucrar a la sociedad en su protección.

Al valorar estos vínculos, la sociedad debiera comprometerse en el cuidado de los recursos naturales del Suelo de Conservación ya que como se indicó, no se trata de un tema exclusivo de concientización o educación ambiental sino que por valoración se busca, que la población se comprometa, mediante distintos esquemas, a privilegiar el cuidado, el manejo y aprovechamiento eficiente de los recursos del suelo de conservación para mantener la provisión sana y sostenible de los servicios”.

Se propone establecer un Programa para lograr la valoración del Suelo de Conservación como patrimonio natural y cultural orgullo de los ciudadanos del Distrito Federal. Este programa debe ser interinstitucional forzosamente y cuenta ya con instrumentos normativos que reconocen el valor del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales y como tal, hay varios instrumentos normativos que ayudan a establecer que los servicios ambientales son propiedad común de todos los ciudadanos del Distrito Federal. De igual forma, se cuenta ya con instrumentos normativos, señalados en este apartado que establecen la obligación de

valorar y compensar las actividades en pro del mantenimiento de los servicios ambientales las cuales son reconocidas como actividades de utilidad pública.

Instrumentos normativos:

El papel prioritario del Suelo de Conservación como proveedor de servicios ambientales para la Ciudad es indiscutible. Está incluso legalmente reconocido y es precisamente la razón de su caracterización y protección. Así, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define al Suelo de conservación como:

“Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal...”²²

Los servicios ambientales: bienes públicos de acuerdo a la legislación vigente

El carácter de los servicios ambientales como bienes públicos, no privados, tampoco es cuestionable. Las leyes que los regulan les reconocen esta característica. Estas leyes son: *Ley General de Vida Silvestre*, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* y *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. El propio reglamento de la PAOT, les confiere este carácter. Además, los instrumentos jurídicos aportan para señalar que estos bienes públicos deben ser valorados como tal y reconoce que en muchas ocasiones se requiere de obras y actividades para incrementar, mejorar o conservar su producción. En este sentido, el marco jurídico señala la necesidad de apoyar en dichas actividades y de asumir los costos por parte de la sociedad beneficiada.

²² Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, artículo 3 fracción XXXIV.

La primera ley que introdujo y reconoció en sus disposiciones este tipo de servicio fue la *Ley General de Vida Silvestre* en el año 2000. De acuerdo con el artículo 3º, fracción XLI los servicios ambientales son:

“Los **beneficios de interés social** que se derivan de la vida silvestre y su hábitat, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos, la fijación de nitrógeno, la formación de suelo, la captura de carbono, el control de la erosión, la polinización de plantas, el control biológico de plagas o la degradación de desechos orgánicos”.

Posteriormente, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* señaló a los bienes y servicios ambientales como “**bienes públicos**, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”²³; y reconoció que estos se dan de manera natural o por medio del manejo sustentable:

Son servicios ambientales: “Los que brindan los ecosistemas forestales de manera natural o por medio del manejo sustentable de los recursos forestales, tales como: la provisión del agua en calidad y cantidad; la captura de carbono, de contaminantes y componentes naturales; la generación de oxígeno; el amortiguamiento del impacto de los fenómenos naturales; la modulación o regulación climática; la protección de la biodiversidad, de los ecosistemas y formas de vida; la protección y recuperación de suelos; el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁴

De suma importancia es el reconocimiento legal de los bienes y servicios ambientales como bienes públicos para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana. De esta forma, se entiende que los servicios ambientales al dar sostén a la vida son bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a toda la población.

²³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 30 fracción VII.

²⁴ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 7, fracción XXXIX.

La *Ley General de Vida Silvestre* y la *de Desarrollo Forestal Sustentable*, hacen referencia a la necesidad de valorar los bienes y servicios ambientales y como se indicó, reconocen que estos los brindan los recursos naturales de manera natural o por medio del manejo sustentable de estos y señalan la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales y la vida silvestre y su hábitat respectivamente.

Al respecto, de suma importancia es el hecho que *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* declara de utilidad pública “la ejecución de obras destinadas a la **conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.**”²⁵

La *Ley General de Vida Silvestre*, indica que las autoridades deberán prever mecanismos de compensación e instrumentos económicos que retribuyan a los habitantes locales dichos costos asociados a la conservación de la biodiversidad o al mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ambientales derivados de su aprovechamiento y conservación.

En específico, la ley forestal que les da el carácter de bienes públicos y de utilidad pública a las obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales y va más allá estableciendo que la sociedad en su conjunto debe asumir el costo de su conservación:

Artículo 30 “... la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, deberá observar los siguientes principios rectores... VI: desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales,

²⁵ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 4º.

con el propósito de que la sociedad asuma el costo de su conservación,” y; VII “crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana”.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* es la tercera ley que regula los servicios ambientales. Esta ley, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”²⁶

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* considera a los servicios ambientales como sinónimo de beneficios ambientales y los define como: “los beneficios que obtiene la sociedad de los recursos naturales, tales como la provisión y calidad del agua, la captura de contaminantes, la mitigación del efecto de los fenómenos naturales adversos, el paisaje y la recreación, entre otros”.²⁷

Al igual que la *Ley de Vida Silvestre* y la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la de *Desarrollo Rural Sustentable* reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento

²⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

²⁷ Ley de Desarrollo Rural Sustentable , artículo 3 fracción XXX.

sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.²⁸

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.
- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

La disposición de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* es bastante reciente (mayo de 2008) y breve. Se incluyó al adicionarse un artículo 55BIS a la ley y se limita a establecer que “las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquéllas que pueden presentar cualquiera de las características y

²⁸Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

elementos biológicos señalados en los artículos 48 al 55 de la presente Ley como proveer servicios ambientales.

De suma importancia es que el reglamento de la PAOT reconoce la existencia de bienes y servicios públicos ambientales como es el caso de los servicios ambientales que brinda el SC y señala que sus beneficios se obtienen ya sea de manera natural o requieren del manejo sustentable:

“Bienes y servicios públicos ambientales: aquellos elementos naturales de jurisdicción del Distrito Federal y **los beneficios que éstos brindan de manera natural o por medio del manejo sustentable de los mismos**; y que suponen dominio público, en los que se llevan a cabo diversidad de actividades, de los que derivan derechos que por su naturaleza difusa e intangible, sólo son susceptibles de conservarse y protegerse mediante la tutela pública y las **acciones colectivas**”.²⁹

Este artículo hace clara referencia a la necesidad de conservar estos bienes y servicios públicos ambientales mediante **la tutela pública y las acciones colectivas**.

De esta forma, queda claro, que el marco legal les da el carácter de bienes públicos a los servicios ambientales y considera de utilidad pública las obras y acciones tendientes a su conservación. Como lo indica el marco legal, para lograr su conservación y protección se requiere de la valoración social y también en muchas ocasiones de acciones colectivas. La falta de valoración social es evidentemente una debilidad en la gestión del Suelo de Conservación. Si estos servicios no son valorados como tal, es imposible involucrar a la sociedad beneficiada en su protección.

²⁹ Reglamento PAOT, artículo 2, fracción IV.

Vale la pena subrayar que la legislación sobre los servicios ambientales que sigue la línea de la necesidad de promover la compensación por los costos asociados a la conservación o mantenimiento de los bienes y servicios ambientales sin hablar de compensaciones por limitaciones sino por una conducta proactiva. Les compensa por las actividades que deben hacer para mantener o mejorar la provisión de dichos servicios. Estas actividades son consideradas de utilidad pública y por lo tanto considera que deben ser remuneradas.

2. Programas para impulsar el desarrollo rural para la protección de los servicios ambientales en el Suelo de Conservación

A continuación se señalan una serie de programas que ayudan a impulsar el desarrollo territorial rural en el Suelo de Conservación con miras a mejorar la calidad de vida de la población rural, a que ejerzan su derecho al desarrollo rural, a mejorar su calidad de vida a la par de mantener y mejorar los servicios ambientales.

2.1 Programas de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades (Sederec): avances hacia un desarrollo rural territorial.

Este apartado presenta los programas que está impulsando la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Se considera que de acuerdo al enfoque que plantea este estudio para conservar las áreas de mayor valor ecosistémico, que se basa en el desarrollo rural territorial, estos programas presentan ya un avance en este sentido. A continuación se sintetiza el enfoque, iniciativas e instrumentos de la Sederec que se relacionan con el desarrollo territorial rural.

Enfoques: Sederec enfatiza la dimensión rural

Las estrategias centrales del programa, describen el impulso de una política de fomento económico la cual tiene el objetivo de promover el crecimiento mediante el

encadenamiento productivo de los sectores agropecuario, industrial, comercial y financiero. Crear ambientes adecuados para la integración de las cadenas productivas e infraestructura agropecuaria con una visión del desarrollo sustentable, que busca impactar al conjunto de la sociedad, vinculando estratégicamente sus recursos humanos, educativos, científicos y tecnológicos, para promover una economía dinámica e innovadora.

Con esta nueva delimitación espacial del territorio, que reconoce el suelo de conservación, se incluyó en él al suelo rural, es decir, el espacio que históricamente ha servido para el desarrollo de la vida campesina y de sus actividades para la provisión de sus productos al centro urbano y sus excedentes a otras entidades. Lo anterior obliga a revisar concienzudamente la ordenación territorial que requiere el Distrito Federal para reconocer el desarrollo espacial vigente, junto con sus actividades.

Actualmente, lo rural se entiende como el espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícola, artesanal y de turismo alternativo con base en procesos productivos, educativos, recreativos y de conservación de recursos naturales, llevados a cabo por sus habitantes junto con los aspectos que involucran el reconocimiento de derechos individuales, sociales, civiles y de tercera generación.

Instrumento jurídico

La nueva Legislación en materia de desarrollo rural para el DF es un instrumento clave para el DTR, bajo este soporte jurídico la Sederec avanza y en forma muy creativa y con un horizonte de mediano y largo plazo; como se esboza adelante.

Instrumento-programa turismo alternativo

La Sederec ha elaborado un planteamiento programático en materia de turismo alternativo que puede ser la plataforma para el desarrollo rural en el SC, en síntesis presenta novedosos enfoques y líneas de acción:

1. El turismo alternativo, un asunto patrimonial de la Ciudad sustentado en el valor histórico, cultural, social, económico y ambiental que han creado los pueblos originarios y los núcleos agrarios en el territorio del Distrito Federal, así como una gran extensión de bosques, chinampas, canales y zonas de cultivo.
2. Categorías de turismo alternativo y patrimonial se encuentran el turismo rural, el turismo ecológico y de aventura, las rutas patrimoniales, el turismo de investigación, el turismo en pueblos originarios, el turismo de medicina tradicional y alternativa, el turismo de ferias y exposiciones, entre otros.
3. Importancia: no sólo para la economía local sino para la permanencia de las relaciones sociales de convivencia, recreación, administración del tiempo libre y el fomento de los valores culturales, rurales y ambientales.
4. La función social del territorio para el turismo alternativo y patrimonial: En el Distrito Federal existen 88,442 hectáreas del denominado suelo de conservación, en donde la práctica del turismo rural, ecoturismo y turismo de aventura está permitida en al menos 85,231.3 hectáreas de acuerdo a la normatividad existente, lo que genera un rico potencial para la práctica de la actividad.
5. Inversión: a pesar del potencial los presupuestos anuales son del orden de los 4-5 millones de pesos, desde el 2001 a la fecha;
6. Destino recursos públicos: A partir de 2001 se ha invertido en proyectos sociales de mejoramiento a los espacios destinados a la prestación de servicios de turismo alternativo; relacionados con la concienciación ambiental, con participación de comunidades de la zona montañosa, principalmente, y poca de comunidades de la zona lacustre; proyectos ecoturísticos de la zona poniente; proyectos en la zona lacustre; apoyo a la

ciclovía en el tramo del antiguo camino del ferrocarril a Cuernavaca y se invirtió en el mejoramiento de cabañas; entre otros.

7. Instrumentos jurídicos: además, de los asideros jurídicos mayores, se tiene:
- i. desde enero de 2007 la facultad exclusiva a la Sederec de establecer las políticas y programas generales en materia de turismo alternativo, y formular ejecutar los programas específicos en
 - ii. materia de turismo alternativo (artículo 23 Quinto, fracciones I y II).
 - iii. la Ley de Turismo del Distrito Federal establece diversas disposiciones para el fomento del turismo alternativo en acciones coordinadas entre la Sederec y las Secretarías de Turismo, de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Medio Ambiente;
 - iv. la normatividad turística también señala diversas disposiciones observables en materia de planificación, promoción, fomento, financiación, apoyos a la inversión, educación, capacitación, prestación de servicios, registros, y mecanismos de coordinación, que deberán ser aplicables al desarrollo del turismo alternativo;

Instrumento programa desarrollo agropecuario y rural

También la Sederec presenta una vertiente que no se limita al eje rector de la conservación, avanza con el *Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural* que acuerpa cinco líneas de acción, algunas de ellas conforman subprogramas específicos, ver más adelante, y se pronuncia por un desarrollo rural que preserve los servicios ambientales.

1. Fomento a las Actividades Agropecuarias y a la Agroindustria.
2. Cultivos Nativos (maíz, nopal y amaranto)
3. Capacitación y Asistencia Técnica
4. Programas federalizados
5. Acceso equitativo a programas y servicios públicos

Y los elementos transversales a este Programa son planeación y organización de la producción agropecuaria, apoyo al desarrollo tecnológico, industrialización, capacitación y comercialización de los bienes y servicios del medio rural.

Por montos y alcances se trata todavía de una iniciativa en evolución³⁰, sin embargo, de gran potencial; a grado tal que Sederec tiene el potencial de convertirse en la institución protagónica del fomento a un desarrollo rural territorial en el SC.

Esto perfila un carácter estratégica a una potencial alianza interinstitucional PAOT-Sederec, de largo plazo; más aún, esta convergencia puede ser la vía idónea para que PAOT despliegue una estrategia preventiva para el cumplimiento de la legislación, y a la par para la preservación de los servicios ambientales. O sea, la vía para apuntalar su estrategia de protección de los derechos ambientales y a un territorio ordenado.

2.2 Instrumento normativos para el desarrollo territorial rural con énfasis en la calidad de vida de la población y en la protección de servicios ambientales: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, ley Federal, de acuerdo a la esencia de la transición posproductivista entre sus objetivos principales ya no está la maximización de la producción de bienes materiales sino otros objetivos más amplios, como la provisión de servicios ambientales. Esta ley, “considera de interés público el desarrollo rural sustentable, que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás

³⁰ La misma Sederec reconoce etapa inicial pero enfatiza sus alcances: “*Los programas enunciados delimitan el alcance y expresa la perspectiva que se ha programado lograr ante el compromiso público que asumimos a inicios de la presente administración, por lo que describen objetivos, acciones, metas e indicadores que habrán de cumplirse en beneficio de la población rural del Distrito Federal; asimismo, tienen principios que marcan la línea de política, es decir, fomentan la equidad social, la diversidad, la integralidad y territorialidad, la economía competitiva e incluyente, el desarrollo sustentable y la democracia participativa para contribuir en la mejora de la calidad de vida de los beneficiados.*”

bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”³¹

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable reconoce en varios artículos la importancia de valorar, impulsar y apoyar la generación y mantenimiento de los servicios ambientales. Por ejemplo: señala que:

“el Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar, entre otros rubros, la producción de bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.³²

En repetidas ocasiones reconoce la necesidad de apoyar el incremento, mantenimiento, y mejora de los servicios ambientales:

- El artículo 55 señala que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán dentro de sus propósitos “promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales”.
- El artículo 64 establece que el Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto “apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales”.

³¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 1º, tercer párrafo.

³² Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 53, segundo párrafo.

- El artículo 71 insiste en que los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para “la inversión en restauración y mejoramiento de las tierras y servicios ambientales”.

2.3 Programa de fomento a la creación de unidades de producción

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Para incentivar la inversión privada local, es indispensable ampliar la información hacia este sector, en cuanto a la viabilidad legal, económica, productiva y ecológica de estas actividades.

De esta manera, la tierra como elemento tradicional de garantía bancaria, deberá ser reconsiderada en función del valor económico que se asigne a los recursos naturales que en ella se encuentran y a los incrementos logrados en éstos, gracias a programas específicos de manejo y producción. Para hacerlo posible, se deberán desarrollar técnicas y metodologías que permitan determinar el valor económico de los elementos naturales existentes dentro del predio, de forma tal que estos se conviertan en parte del inventario existente dentro de una propiedad, lo que sin duda contribuirá a que los precios de la tierra alcancen valores tales, que detengan su urbanización.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo

- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- El desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación.

2.4 Programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados

A pesar de que las fallas institucionales y de mercado encadenadas con la gama de productos relacionados al desarrollo rural sustentable son muy graves, su solución es muy factible y permite mediante la identificación de los distintos circuitos de demanda y oferta existentes y potenciales, la resolución de las fallas institucionales y de mercado identificadas, así como la creación y consolidación de mercados.

Estos últimos, son una estrategia crucial para apoyar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y fomentar la diversificación productiva en beneficio del desarrollo rural sustentable.

La incorporación de criterios de sustentabilidad exige una redefinición del funcionamiento de los mercados ligados al desarrollo rural sustentable y del diseño e instrumentación de nuevas políticas públicas ligadas con la gestión ambiental y económica del suelo de conservación

La consideración de los atributos y funciones del SC, posibilita la identificación de sus respectivos valores (directos, indirectos, consuntivos, no consuntivos, presentes, futuros, de opción, intrínsecos), e igualmente permite discernir entre sus usos eficientes y los que no lo son, incorporando para ello los costos intertemporales de oportunidad.

De esta manera, un programa para la creación, consolidación y vigorización de mercados debe impulsar una estrategia para fomentar los mercados actuales y potenciales relacionados al desarrollo rural sustentable que, al tiempo que generen permanentemente flujos de bienes, servicios, empleos e ingresos, también se traduzcan, en forma reiterada, en conductas sociales asociadas a la conservación y al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Medio ambiente y economía pueden complementarse eficientemente bajo la óptica de la sustentabilidad, traduciéndose, a su vez, en importantes beneficios sociales.

Buena parte de los mercados ya existentes, muchos de ellos al margen de la ley, derivado de la sobrerregulación de que es objeto el suelo de conservación, no responden eficientemente al sistema de precios, o bien los precios vigentes no reflejan los valores contenidos en los recursos y productos que de ellos derivan. Siendo esta estrategia la creación de mercados, así como el desarrollo y consolidación de los que ya existen hoy en forma segmentada y precaria, el punto de partida obligado está constituido por el conjunto de circuitos de demanda y oferta susceptibles de identificarse y que derivan de la integración de “unidades” productivas relacionadas con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas (UMAs)
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales
- (ecoturismo, turismo rural y de aventura)

Adicionalmente, un instrumento de este programa puede ser la certificación de productos.

Instrumento: Certificación de Productos

Es cada día más notable el desarrollo de preferencias ecológicas entre los consumidores. Esto puede aprovecharse en forma más amplia si se logra certificar la compatibilidad de la producción de ciertos bienes y servicios con la conservación, lo que redundaría en la estructuración de un mercado.

La certificación es un incentivo que se otorga a productos que cumplan con ciertas normas. Todos los productores, propietarios o inversionistas tienen las mismas oportunidades o posibilidades de beneficiarse con la valorización adicional que se otorgue a los bienes y servicios certificados.

A diferencia de otros incentivos que requieren de subsidios o grandes erogaciones de recursos, un programa de certificación, mercadeo y promoción basado en la estructura institucional existente podría ahorrar recursos y generar economías de escala. Una buena información y acceso oportuno de los mercados permitiría a los beneficiarios obtener los mejores precios de venta y mejorar sus ingresos.

2.5 Programa de Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas

Este programa, correctamente aplicado debe favorecer la adecuada toma de decisiones por parte de la sociedad hacia la instrumentación de las iniciativas de producción diversificada, a la vez que permitirá aumentar la evaluación fundada de la magnitud y distribución de los costos y beneficios asociados con la aplicación de las nuevas políticas públicas.

De la misma manera es la herramienta para indagar, generar y poner a disposición de la sociedad los elementos para la evaluación de mercados potenciales de productos, subproductos y servicios que brinda la zona rural del D.F., los usos alternativos y sustentables, las tecnologías adecuadas y posibles fuentes de financiamiento.

Así mismo, es el instrumento que establecerá los mecanismos de toma de decisión que llevan al diseño de estrategias para el fomento de “unidades productivas” y facilitará el desarrollo de mecanismos de evaluación, manejo y comunicación de riesgos ambientales producto de las decisiones tomadas.

Dentro de la información y difusión, destacan los temas relacionados con:

- ciencia básica
- ciencia aplicada
- nuevas tecnologías
- mercados
- prospecciones y estadísticas
- dictámenes y autorizaciones
- mapas
- nuevas actividades
- áreas de protección
- números poblacionales
- técnicas de cultivo
- procedimientos
- actores
- posibilidades y riesgos
- regulación y normatividad
- financiamiento
- programas gubernamentales
- infracciones y sanciones

El éxito en el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo y de los proyectos, dependen en buena medida del trabajo invertido en construir buenos sistemas de información.

Del mismo modo, la capacitación es indispensable para impulsar la diversificación productiva a través de la integración de talleres, cursos, simposios y coloquios para los diferentes niveles de participación, en áreas como:

- educación ambiental
- operación técnica
- operación técnico-administrativa
- gestoría
- productores
- academia, especialistas y técnicos
- ONG
- consumidores y usuarios
- público en general
- Normatividad
- Mecanismos de obtención de créditos y financiamiento

2.6 Programa de Financiamiento

La instrumentación de la presente propuesta, requiere del desarrollo de esquemas innovadores e imaginativos para la captación de recursos y la incorporación de nuevos actores (ONG, asociaciones civiles, instituciones de investigación, etc.) para atender las necesidades tanto de fomento a la diversificación productiva, como de conservación.

Se ha visto que existe ya un Programa para impulsar el desarrollo territorial rural en Sederec con distintos instrumentos. Programas que se aprecian como que no lo logran aterrizar y posiblemente la razón sea identificable debido a los "candados y restricciones" del uso de los recursos federales y estatales, quizá aquí se abre una ventana enorme de oportunidades para "casar" esta parte de Sederec con esta propuesta de Programa de financiamiento o propuesta de Fondo o Fideicomiso, y de

acciones complementarias vía ONG que den seguimiento, asistencia y ayuden a alinear las aplicaciones de recursos federales y estatales de manera puntual.

El financiamiento juega el papel clave como instrumento de política, ya que es a través de él que se logra concretar iniciativas, programas, proyectos y acciones, así como abrir nuevas fibras de desarrollo. Los surtidores más usuales del financiamiento son aportaciones e inversiones privadas y fiscales, programas institucionales, recursos internacionales (crédito y donación) a los que pueden también sumarse los derivados del cobro de derechos (agua, aditivos, combustibles y refacciones, etc.) otorgamiento de concesiones, aportaciones derivadas de compensación por daño y minimización del impacto ambiental, pagos por rendimientos financieros y sobrepagos que pudieran generar importantes fondos en fideicomisos.

Sin duda hay varias opciones de instrumentos para el financiamiento. La Ley Ambiental del DF contempla instrumentos económicos para apoyar la protección y el buen manejo de los recursos naturales con el objeto de beneficiar la salud humana. La LGEEPA otorga al Distrito Federal, la atribución para diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que permitan el cumplimiento de la política ambiental.³³

Dentro de los instrumentos contemplados en la legislación local, los más atractivos con este fin son la conmutación de multas por violaciones a la legislación ambiental³⁴ y dentro de los económicos, los de carácter fiscal. Dentro de estos últimos, las contraprestaciones ciudadanas para la protección de los servicios ambientales pueden estar consideradas en impuestos y derechos.

La figura de derechos es especialmente atractiva para estos fines ya que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado o un particular en sus funciones de

³³ Artículo 21 de la LGEEPA

³⁴ Artículo 216 Bis de la Ley Ambiental del DF

derecho público.³⁵ De esta forma, los derechos involucran la participación de la sociedad en el problema ambiental de forma directa.

Estos esquemas podrían concretarse mediante la selección de la vía idónea de captación etiquetada de aportaciones ciudadanas (por explorar, la boleta predial, el recibo del agua, el pago de de derechos o de conmutación de multas, etcétera); de forma tal que para la ciudadanía sea transparente su aportación y su destino general.

El objetivo es que no esté sujeta a las disputas por los presupuestos y a todas las rigideces normativas y que detone un mecanismo que cristalice gradualmente un proceso de valoración social. Cristalizar el proceso de valoración social, significa, como ya se dijo, que la ciudadanía –la ciudad- “hace suyos” los bosques, suelos, cuerpos de agua, zonas más aptas para recarga del acuífero, humedales y otros recursos naturales; y sin vulnerar derechos de propiedad, ni esfuerzos de todo tipo, coadyuvan a mantener los servicios ambientales.

En la gestión del fondo propuesto, el mayor énfasis debe estar en garantizar:

- que los poseedores cuenten con una compensación bajo términos contractuales de largo plazo y con compromisos vinculantes; y
- que las iniciativas, acciones y proyectos que realmente signifiquen un aporte al mantenimiento de los servicios ecosistémicos, cuenten con el respaldo económico y técnico.

Un instrumento muy puntual de este programa puede ser un Fideicomiso con fines de conservación.

³⁵ Artículo 2º fracción II del Código Fiscal De La Federación

Fideicomisos con fines de conservación

El fideicomiso es un contrato a través del cual una persona o grupo de personas (fideicomitentes) aportan bienes para el cumplimiento de un fin determinado encargados a un tercero (fideicomisario), los cuales serán administrados por un organismo especializado (fiduciario) que los pondrá a disposición del responsable del cumplimiento de los fines estipulados (en este caso, de conservación de la biodiversidad).

Dos características importantes del fideicomiso son: a) que los bienes, una vez aportados, poseen una protección legal especial y desde el momento en que se transmiten a la institución fiduciaria son inembargables, y b) que esta transmisión de bienes confiere al fiduciario únicamente la facultad de aplicarlos a los fines del fideicomiso de conformidad con el Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El llamado Fideicomiso de Administración es el que probablemente plantea más ventajas como herramienta para mantener los servicios ambientales. Consiste en que una persona o grupo de personas aporte terrenos de importancia ecológica a una institución fiduciaria, para que sean manejados por un fideicomisario que puede ser una organización civil, gubernamental o académica. Una vez finalizado el contrato, los bienes aportados pueden regresar a la propiedad de los aportantes, siendo en este caso fideicomiso en administración puro, o bien, transmitidos a la organización conservacionista (fideicomiso en administración traslativo de dominio).

El fideicomiso representa para el fideicomitente un acto de dominio, por lo que sólo pueden aportar bienes al mismo, los legítimos propietarios de tierras, los ejidatarios individuales tratándose de sus parcelas y la Asamblea Ejidal sobre tierras de uso común.

2.7 Programa e Coordinación intra e intergubernamental

La coordinación intergubernamental tiene como propósito multiplicar y racionalizar esfuerzos y recursos para el diseño e instrumentación de políticas y esquemas de organización encauzando de manera coherente los intereses de los gobiernos federal, local y delegacional.

Es el instrumento capaz de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial rural, al hacer converger y optimizar los programas y recursos (intra e inter gubernamentales, privados, nacionales e internacionales), fomentar y promover actividades diversificadas en el medio rural, al promover proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales.

2.8 Programa de Concertación social

Este poderoso instrumento multiplica y diversifica a los actores y compromisos sociales orientándolos a la participación y búsqueda de nuevas opciones de desarrollo económico en apoyo a la “ruralidad moderna”. La participación social involucra a los sectores organizados de la población, instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales, productores y ciudadanos independientes en el diseño y aplicación de las nuevas políticas y en la atención de problemas específicos, en la toma de decisiones y evaluación de las nuevas políticas, es una condición necesaria para dotar a éstas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación.

Es innegable que la participación activa y organizada de la sociedad es un requisito para transitar hacia niveles sostenibles de desarrollo rural, reconociendo el importante papel de los actores sociales en torno a la conservación de los ecosistemas y lo imperativo de su participación en cualquier diseño para el desarrollo rural sustentable.

Un mecanismo que ha logrado generar resultados, son los comités técnicos consultivos concebidos como organismos de amplia participación social, en los que

se establecen relaciones de retroalimentación permanente y fluida entre los distintos sectores sociales y la autoridad, tienen como objetivo la suma de esfuerzos para consensar temas prioritarios como la generación de opciones económicas, la actualización jurídico-administrativa, la vigilancia y el diseño de sistemas de información que permitan el desarrollo de la “ruralidad moderna”, al tiempo que garantice su permanencia.

2.9 Programa de Vigilancia y supervisión

Este programa debe ser el medio que asegura que el desarrollo de las nuevas actividades productivas y de conservación relacionadas con la “moderna ruralidad” se encuentren dentro del marco de la ley y, de las premisas del desarrollo sustentable. En gran medida el éxito de los instrumentos normativos y regulatorios depende de la existencia de instituciones sólidas para la verificación de su cumplimiento y suficientes en número para las actividades de supervisión.

En la preocupación del cumplimiento de la normatividad y apoyo en la supervisión, se reconoce a la participación social como un elemento de enorme importancia y trascendencia para consensar y fortalecer las políticas públicas. Por ello la vigilancia participativa juega un significativo papel en el logro en el logro de la implementación de nuevas políticas públicas.

2.10 Programa de Monitoreo

Este instrumento puede definirse como el conjunto de metodologías y prácticas que permiten visualizar y supervisar las distintas situaciones para conocer el estado que guardan los proyectos y el resultado de las acciones y prácticas desarrolladas con la finalidad de guiarlos de la manera más adecuada en la consecución de los resultados buscados.

Del adecuado monitoreo de uno o más parámetros para detectar eventuales anomalías, dependerá también el ajuste oportuno de los propios proyectos, acciones y prácticas, corrigiendo así su curso o ayudando a controlar o supervisar una situación.

2.10 Programa sobre legislación, regulación directa y normatividad

Desde la reforma introducida al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en 1976, el régimen de los asentamientos humanos establece cuatro tipos de procesos que caracterizan la dinámica de los asentamientos humanos: la *fundación*, la *conservación*, el *mejoramiento* y el *crecimiento* de los centros de población. Esto no debe traducirse en cuatro tipos de áreas excluyentes entre sí, sino en cuatro procesos que caracterizan la relación entre una población y un territorio. Así por ejemplo, el que un área de un centro de población quede sujeta a una política de mejoramiento no significa que en ella no sea pertinente emprender al mismo tiempo acciones de conservación. En todo caso, la forma en que esas cuatro categorías han sido reglamentadas deja en claro que las áreas dedicadas a la conservación no son externas a los centros de población sino que son parte de los mismos.

Otro principio jurídico que es preciso recuperar para una nueva concepción de las zonas rurales del DF, es la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano. Inexplicablemente, este principio ha desaparecido del texto de las leyes de desarrollo urbano del D. F. desde 1996.

Lo anterior supone un trabajo de revisión legislativa cuyos rasgos precisos no podemos detallar aquí.

Por otra parte dentro de los instrumentos normativos factibles de utilizarse, la regulación directa permite también sostener cierto control al establecer criterios claros para la emisión de permisos, licencias, registros, refrendos y autorizaciones para el aprovechamiento comercial, producción, colecta y desarrollo de cualquier tipo de actividad en el suelo de conservación. Es un instrumento que ayuda a asegurar la permanencia de especies endémicas o en peligro de extinción y promueve el comercio y aprovechamiento adecuados, adoptando criterios y lineamientos técnicos, científicamente sustentados, que permiten hacer compatible el aprovechamiento con la conservación.

Así mismo la expedición de normas es uno de los pilares de la política ambiental, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de conservación.

3. Instrumentos puntuales para la conservación de áreas determinadas consideradas prioritarias

Los instrumentos que aquí se presentan, a diferencia de los Programas son muy puntuales y se derivan de la regionalización del suelo de conservación y de la priorización de áreas desde el punto de vista de servicios ambientales que permiten trabajar en sitios concretos con objetivos muy precisos. La propuesta para transitar al escenario deseable de conservación y mejoramiento de los servicios ambientales, se basa en el establecimiento de límites y sobre todo fijación de acciones tendientes a mantener y mejorar servicios ambientales a través de diversos instrumentos, varios de ellos basados en esquemas contractuales diferenciados territorialmente que permiten avanzar en la gobernabilidad ambiental ya que necesariamente incorporan a los dueños, poseedores y a otros pobladores de la región en las tareas y acciones urgentes para mantener los servicios ambientales, de forma que permitan incrementar el bienestar general de los habitantes de la región. Esto hace necesario construir capacidades en todos los actores socio-políticos (gubernamentales, organismos privados y pobladores), como ya se indicó en el Programa *Información, difusión y capacitación para el impulso a unidades productivas* y en el caso de áreas distintas a las unidades productivas, esto lo facilitan los mismos instrumentos.

La mayor participación de actores locales en la conceptualización y diseño de los distintos instrumentos para la implementación de acciones , asegurará la sostenibilidad de dichas acciones, así como la creación de plataformas de concertación público-privado y la construcción de espacios de ciudadanía y democracia local, elementos necesarios en el suelo de conservación.

La selección de los distintos instrumentos debe hacerse en un ámbito descentralizado, participativo, flexible, y diferenciado territorialmente. Se deben propiciar sinergias entre los actores y metas y crearse instancias de participación. El Gobierno debe fungir como un agente inductor, catalizador, con una visión de conjunto, para que las iniciativas vayan siendo coherentes con un proyecto más amplio de cohesión social y territorial para mantener los servicios ambientales.

Es importante aclarar varios aspectos centrales de esta propuesta de ampliación de instrumentos:

- i. Para la implementación de los distintos instrumentos no se requieren de reformas legales o procesos burocráticos largos para atender los fenómenos de degradación. Las propuestas que se presentan pueden ayudar a reforzar las actuales instituciones, y se apoyan del actual marco jurídico con el objetivo de mejorar la gobernabilidad ambiental en el Suelo de Conservación.
- ii. Uno de los principales ejes de las propuestas para mejorar la gestión del suelo de conservación, es precisamente contrarrestar la desigualdad social y falta de oportunidades económicas viables para la mayoría de los propietarios de la tierra lo que ha acentuando la pobreza y la marginalidad rural. Los instrumentos propuestos inciden en este sentido, permiten generar alternativas reales para la economía de las familias rurales, que sean además afines con los propósitos de la sustentabilidad y en especial, con el mantenimiento de los servicios ambientales.
- iii. La aplicación de los instrumentos se basa en esquemas de gobernanza, ya que requieren y permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones y actividades necesarias para la provisión sostenida y en aumento de servicios ambientales. Asimismo, reconocen la necesidad de la coparticipación de estas comunidades en las tareas de provisión de servicios y forman parte de la tendencia que no concibe el mantenimiento de servicios

ambientales separado del desarrollo social, la preservación cultural y las actividades productivas.

- iv. La aplicación de los distintos instrumentos debe ser diferenciada a lo largo del territorio del SC, dependiendo, como se señaló, de las circunstancias, capital territorial y de acuerdo a los resultados de l análisis espacial y regionalización del suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

A continuación se detallan los instrumentos propuestos.

3.1 Áreas de Gestión Estratégica

Las Áreas de Gestión Estratégica se proponen como un instrumento muy promisorio para gestionar áreas específicas de alto valor ecosistémico en el Suelo de Conservación ya que fueron creadas para gestionar distintas problemáticas urbano o ambientales en el Distrito Federal. Su establecimiento exige un minucioso trabajo de planeación para establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro para las áreas delimitadas llamadas de gestión estratégica.

Las Áreas de Gestión Estratégica son una figura de reciente creación, definidas en la legislación como un instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas del Distrito Federal. Si bien estas áreas fueron creadas en la legislación urbana, en la Ley de Desarrollo Urbano en el 2010, su definición establece claramente que pueden tener objetivos de corte ambiental ya que las define como un instrumento de planeación y ordenamiento ambiental que permiten incidir en la regeneración y recualificación ambiental.

Así, de acuerdo a la Ley los objetivos fundamentales de este instrumento son:

- incidir positivamente en la: regeneración, recualificación y **revitalización urbana y/o ambiental**;
- fomentar acciones multidimensionales y multisectoriales: de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general;

De acuerdo a la ley, estas áreas deben ser definidas por un Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica³⁶ encargado de definir la visión estratégica y el modelo territorial de dicha área y las acciones a implementar con la participación de los sectores público, social y privado.

Dicho Comité debe formular un proyecto que contendrá la delimitación territorial del Área de Gestión Estratégica, el Plan Maestro, las carteras de proyectos sectoriales y los ámbitos de aplicación territorial de cada uno de ellos. El Comité lo remite al Jefe de Gobierno quien presentará a consideración de la Asamblea el instrumento con su respectivo expediente técnico. Si la Asamblea aprueba el instrumento, lo enviará al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Una vez publicada el Área de Gestión Estratégica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Secretaría procederá a inscribirla en el Registro de Planes y Programas y a solicitar su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

³⁶ Formado por SEDUVI, SMA, SETRAVI, SEDECO, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; la Secretaría de Protección Civil, la Secretaria de Cultura, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Delegación o Delegaciones correspondientes, la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea, el Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que, de conformidad con la Ley de la materia, corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate; y la representación de dos expertos en el tema que pueden ser académicos, gremiales o profesionales que corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate.

Como ya se indicó, este instrumento se aprecia muy promisorio ya que ayuda a:

- a delimitar áreas para establecer en ellas políticas territoriales diferenciadas;
- a diferenciar criterios;
- a que en el DF haya esquemas urbano-rurales de compensación es decir, para saber a quién y en dónde; con la seguridad de que existe un proyecto rector para estos sitios;
- a darle mayor eficacia a los actuales instrumentos territoriales (PDDU y PGOE); a enriquecerlos constantemente, complementarlos en forma dinámica.
- a que no sea sólo una institución quien dicta las áreas prioritarias sino que requiere de consenso y coordinación institucional;
- a remontar la dispersión del tema, necesidad de creación de una comisión, enlaces delegacionales, etc;
- a establecer bases jurídicas rectoras y distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos a nivel micro;
- a establecer un mecanismo de coordinación de políticas.

Una vez establecida el área de Gestión estratégica e inscrita en el Registro de Planes y Programas, esta cobra mayor fuerza y visibilidad y prevalece la obligación de la coordinación institucional. Creadas estas, para las distintas problemáticas en el Suelo de Conservación, en ellas podrán instrumentarse instrumentos a nivel micro, con un presupuesto para estos que ha sido consensado y aprobado. Los instrumentos que se proponen a continuación se visualizan como los instrumentos a nivel micro que pueden instrumentarse de acuerdo a distintas circunstancias y capital territorial en estas áreas.

3.2 Unidades de Producción Rural

Se entiende como unidad de producción a un área claramente delimitada, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, que permite el desarrollo rural sustentable con la visión de “Ruralidad moderna” y en donde se permite el

aprovechamiento extractivo o no extractivo de los recursos naturales, bajo un plan de manejo que garantice la viabilidad del ecosistema y sus elementos durante su operación.

Las “unidades” productivas deben relacionarse con:

- actividades agropecuarias convencionales
- actividades agropecuarias no convencionales o sistemas agrosilvopastoriles
- el manejo forestal y del suelo
- el manejo de la vida silvestre y ecosistemas
- el desarrollo de actividades turísticas convencionales
- el desarrollo de actividades turísticas no convencionales (ecoturismo, turismo rural y de aventura)
- el desarrollo de actividades relacionadas a la salud y el deporte
- a la educación, capacitación y cultura.

Todo lo anterior con la colaboración de facilitadores de tecnología como ONG, asociaciones civiles e instituciones de investigación

3.3 Instrumentos que enriquecen cualitativamente la gestión territorial del suelo de conservación a través de la incorporación de formas contractuales

Como ya se señaló, los instrumentos que a continuación se proponen presentan varias opciones que pueden ser utilizadas para la dirigir acciones tendientes a la conservación y mejora de servicios ambientales en el Suelo de Conservación. Estos instrumentos pueden aplicarse en el corto plazo sin necesidad de reformas. Sin embargo, el uso de cualquiera de estos instrumentos por sí solo no garantiza la conservación de un área, sino que evidentemente deben ir asociados a un programa de manejo, acceso a financiamiento, incentivos, capacitación, etcétera. Por estos motivos, se argumenta a favor de su aplicación dentro de una Área de Gestión Estratégica ya que estas últimas exigen un minucioso trabajo de planeación para

establecer bases jurídicas rectoras, distribución de competencias, una institucionalidad, presupuestos e instrumentos lo que requiere del consenso y la coordinación institucional. Sin embargo el establecimiento de las Áreas de Gestión Estratégicas, en su caso, no debiera obstaculizar el establecimiento de estos instrumentos.

Incorporación de formas contractuales en el suelo de conservación

Un punto importante es la interlocución con los pobladores de este territorio. Esta interlocución debe pasar por un proceso de cambio. Por este motivo varios de los instrumentos son formas contractuales de relación con los distintos agentes en el suelo de conservación -núcleos agrarios, pobladores, organizaciones o agrupamientos de productores y de agentes dedicados a actividades económicas, etcétera. El objetivo es que tanto las dependencias gubernamentales encargadas de gestionar este territorio así como organizaciones no gubernamentales, educativas y privadas establezcan formas contractuales de relación estos agentes.

Se proponen los contratos ya que no sólo estimulan un comportamiento más cooperativo entre los agentes involucrados, sino que además promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de las obligaciones emanadas de las políticas territoriales para este territorio. Así, las formas contractuales permiten incidir en los factores de gobernabilidad ambiental: en el marco jurídico, las instituciones, el nivel de autoridad, la participación, la rendición de cuentas y en lo relativo a la sinergia con los mercados.

Esto se debe a que los contratos son un acto jurídico bilateral que al constituirse por el acuerdo de voluntades de las partes (autoridades, diversos agentes económicos, no gubernamentales, entidades académicas, organizaciones privadas y ocupantes del SC) produce consecuencias jurídicas como la creación o transmisión de derechos y obligaciones. Esto permitirá acercar más información de lo que está sucediendo a las partes y se producen compromisos vinculantes para ambas partes,

los cuales son verificables y exigibles y su cumplimiento se puede asegurar a un menor costo que la legislación en general.

Asimismo, los contratos también presentan el carácter de una norma jurídica individualizada con el objeto de perfilar prácticas sustentables que permitan mantener los servicios ambientales por lo que promueven la participación y la representación ya que se acuerda, negocia y firma con los pobladores del SC. Además al establecer claramente los compromisos de las partes, permiten focalizar recursos incidiendo en los mercados como parte de un posible compromiso de las autoridades o contrapartes, con el objeto de ayudar a cumplir las obligaciones.

La adopción gradual de estos instrumentos y contratos significa una reforma fundamental en la gestión territorial del SC: pasar de una gestión desarticulada basada en “ventanillas”, a una basada en compromisos vinculantes que generan certidumbre a los pobladores, en torno a su patrimonio, ingreso y empleo; y certidumbre a todos los habitantes de la ciudad, en torno a un efectivo resguardo de su fuente principal de servicios ambientales.

3.3.1 Contrato para compensar a los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales

La finalidad principal es concretar y garantizar un compromiso para eliminar el cambio de uso de suelo en zonas forestales (política de cero tolerancia a cambio de áreas forestales a agropecuarias).

El contrato consiste en la formulación de un programa conjunto entre los núcleos agrarios poseedores de zonas forestales, la SMA y la delegación política correspondiente. Este debe contener las actividades principales a desarrollar para la conservación del bosque por ejemplo, actividades de vigilancia, reforestación, cultivos a la reforestación, combate de incendios, obras de conservación de suelos, ordenamiento de la ganadería, ecoturismo, saneamiento forestal, etc.

A través del contrato los poseedores se comprometen a realizar las actividades establecidas en el programa y a evitar el cambio de uso del suelo forestal. La SMA y la Delegación política se comprometen a orientar los instrumentos de fomento para la concreción del programa y a gestionar para orientar los apoyos federales en este mismo sentido.

Dadas las limitaciones actuales en fuentes de recursos estables y los tiempos de gestión, la aplicación de estos contratos deberá ser gradual y se priorizarán las zonas amenazadas por su colindancia con la frontera agrícola y con asentamientos humanos y por acciones intensivas de tala ilegal.

3.3.2 Contrato de fomento a productores agropecuarios y a otros agentes económico

El objetivo de esta propuesta es concretar estos contratos en las unidades de producción ya propuestas.

Los productores involucrados pueden ser:

- todos o un subconjunto de los miembros del núcleo agrario;
- un agrupamiento de productores rentistas con el aval de los dueños de la tierra;
- una organización o agrupamiento de agentes económicos dedicados a ganadería, turismo y otras actividades

Por medio del contrato y de acuerdo a la problemática presente en el área del contrato, los productores involucrados se comprometen a

- *cero extensión* de la frontera agrícola sobre zonas forestales;
- *cero cambio de uso de suelo* con fines habitacionales; y
- alguna(s) de las siguientes actividades:
 - introducción de mejores prácticas productivas que mitiguen los impactos sobre servicios ambientales;
 - desarrollar proyectos de reconversión productiva;

- cambios de uso de suelo sólo para fines de restauración y conservación de zonas ambientalmente sensibles.

El objetivo de dichos contratos debe ser hacer posibles estas mejoras y estimular impactos positivos en el empleo e ingresos actuales. Las instituciones involucradas deben comprometerse a orientar los instrumentos de fomento para la concreción de los fines del contrato y a gestionar para orientar los apoyos federales y locales en este mismo sentido, y brindar servicios de asesoría técnica en materia productiva, comercial y en materia de asociaciones y vinculaciones contractuales con otros agentes.

3.3.3 Instrumentos legales PRIVADOS para la conservación (Servidumbres ecológicas, usufructo con fines de conservación, arrendamiento de tierras)

Los instrumentos legales privados permiten la protección y manejo sustentable en sitios críticos para la protección, propiedad de ejidos, comunidades y pequeños propietarios a través de diversas acciones y estrategias. Estos sitios se pueden identificar a través de la regionalización que permite zonificar, valorar y priorizar el suelo de conservación desde una perspectiva de servicios ambientales.

Estos instrumentos:

- pueden ser diferenciados territorialmente; el objetivo es hacer la selección del instrumento que mejor se acopla para el área en cuestión;
- permiten la incorporación activa de las comunidades locales a las acciones de protección de servicios ambientales;
- se planean conjuntamente, por lo que favorecen el trabajo conjunto entre comunidades, propietarios, ejidos y otras organizaciones públicas y privadas

diseñando alternativas para potenciar los usos productivos y a la vez conservar los atributos naturales;

- son flexibles, se adecúan a diversos intereses, circunstancias y necesidades y pueden ser utilizadas en propiedades dentro o fuera de ANPs; y
- requieren de la creación de acuerdos o compromisos legales vinculantes entre las partes que pueden ser defendidos legalmente en tribunales aun en contra de terceros que pretendan dañar los atributos naturales de los predios.

Servidumbres ecológicas

Las servidumbres ecológicas son, sin duda, un mecanismo que permite integrar a las comunidades locales a las acciones para mantener los servicios ambientales ya sea como participantes en labores de uso, manejo, restauración, aprovechamiento y/o como beneficiarios de incentivos económicos por ciertas acciones o un tipo de uso en sus propiedades. Este instrumento permite integrar a un mayor número de participantes en las tareas de protección de servicios, no sólo a los propietarios de los recursos, desarrollando programas específicos de participación social, capacitación y vinculación internacional.

Las servidumbres ecológicas son un instrumento de conservación que destaca la correlación y dependencia que existe entre dos propiedades y por lo tanto la interdependencia de los procesos ecológicos en una región. De mayor importancia es el hecho de que se trata de un acuerdo legal, vinculante, que asegura la protección de un sitio a través de una serie de acciones o restricciones autoimpuestas mediante las cuales se mantiene la integridad de los recursos naturales.

Es el acuerdo legal en el que dos propietarios de bienes inmuebles planifican el tipo e intensidad de actividades y uso futuro que debe dársele a una de las dos propiedades con el fin de preservar los atributos naturales. Para el caso específico

del suelo de conservación, lo que resulta más atractivo de las servidumbres ecológicas es su poder jurídico, su carácter obligatorio y perpetuo.

Entre las características principales de las servidumbres ecológicas figura el hecho de que su constitución es voluntaria. Es decir, se constituyen por interés del dueño de la propiedad quien recibe una remuneración o incentivo económico ya sea por el desuso de su terreno que implican ciertas restricciones, o por la realización de acciones, ya que son un contrato privado en el cual la voluntad de aquél es libre. También, de mayor relevancia en el caso del suelo de conservación, es el hecho de que las servidumbres son flexibles para ser diseñadas con base en las características físicas de cada propiedad, con el objetivo de proteger, restaurar o conservar los recursos naturales. De esta forma, cada servidumbre ecológica es diferente.

Generalmente se constituyen a perpetuidad y es esta la recomendación para el SC. La creación a perpetuidad las hace muy atractivas para los financiadores y para los propietarios porque les da la seguridad de que su actual esfuerzo de protección será continuado.

Tratándose de propiedad privada o tierras ejidales, resulta relevante el hecho que las obligaciones creadas por una servidumbre son inseparables del predio y pertenecen a todos los futuros dueños. También, en estas circunstancias es importante considerar que si la propiedad bajo una servidumbre ecológica se divide, las restricciones no cambian.

Por la importancia de la región, se requieren seleccionar aquellas áreas donde es necesario o urgente proteger y los trabajos y costos de restauración deberán ser subvencionados por los propietarios del fundo dominante además de que es indispensable y debe aprovecharse la servidumbre ecológica para acercar un mayor número de recursos, para remunerar a los pobladores involucrados en las labores

para mantener los servicios. Por ejemplo, fondos de programas gubernamentales como el de Pago por Servicios Ambientales.

Podría constituirse la servidumbre ecológica con el apoyo y asesoría de una organización especializada que esté dedicada a la conservación de los recursos naturales y que dicha organización sea de hecho la dueña del fondo dominante o podría constituirse mediante la compra de terrenos a través de un fideicomiso para que estos funjan como predios dominantes. De esta forma dichas organizaciones deberán asesorar al propietario para definir con éste, las actividades que deben ser llevadas a cabo en la propiedad y los términos de la servidumbre ecológica. Además, esta organización sería la responsable de realizar el seguimiento correspondiente al contrato de servidumbre ecológica en forma perpetua, garantizándose así el mantenimiento de los valores naturales de la propiedad a perpetuidad.

Una característica que las hace un instrumento viable en la región, donde, las comunidades y propietarios de los recursos naturales están muy consientes de la riqueza que poseen y de las potencialidades de este capital, es el hecho de que la constitución de servidumbres ecológicas no cambia la propiedad de los bienes inmuebles y aumentan el valor de las propiedades en que se establecen. Los propietarios de éstos mantienen sus deberes en tanto dueños de la tierra y conservan el derecho de realizar todas las actividades que deseen, con la excepción de aquéllas que voluntariamente acordaron que no se continuaran efectuando, con el estímulo de que se hacen acreedores a una contraprestación. El dueño de la otra propiedad tiene la responsabilidad de vigilar que se esté cumpliendo con dichos compromisos.

Existen ejemplos de servidumbres ecológicas donde no ha sido necesaria la figura del predio dominante.³⁷ Este es el caso de una propiedad del fundo dominante bajo dominio público, por ejemplo en terrenos que están dentro de un área natural protegida o cercana³⁸. La creación de servidumbres se pueden otorgar, no a favor de un fundo dominante contiguo, sino directamente a favor de un fideicomiso gubernamental o una organización ambientalista privada calificada o del gobierno. De esta forma, un ejido o propietario de una parcela decide establecer una servidumbre ecológica en su predio sin necesidad de que esta sirva a otro predio dominante contiguo. Debido a la posible dificultad de compra de tierras en esta región esta posibilidad vuelve a las servidumbres ecológicas un instrumento atractivo ya que son instrumentos vinculantes y perpetuos lo que permite asegurar la conservación indefinida de éstas áreas.

En este estudio se ha argumentado a favor del desarrollo rural territorial. Las servidumbres pueden permitir y estimular el uso de agricultura, ganadería y turismo. En estos casos, ceder el derecho y cambiar el comportamiento para asegurar un uso racional de la tierra es probablemente más difícil para los propietarios, a no ser que las alternativas provean una inversión económica viable. Una servidumbre ecológica puede ser diseñada para lograr satisfacer las necesidades del propietario, a pesar de sus preocupaciones económicas. Durante el proceso para determinar el uso de la tierra, las ONG's conservacionistas o la agencia gubernamental, pueden desarrollar una propuesta para el manejo apropiado de las tierras basado en las necesidades económicas, los objetivos para el uso de la tierra y un análisis de las propiedades naturales del terreno logrando una combinación de conservación y producción.

³⁷ Tal es el caso de la servidumbre ecológica establecida en la Finca Custepec a favor de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Con la firma de este contrato, propietarios de siete predios de la Finca Custepec se comprometieron a proteger macizos forestales de Bosque Mesófilo, Bosques de Pino Encino y Selva Mediana Perennifolia, que sirven de hábitat a especies de importancia internacional por su status de endemismo y/o por estar contempladas dentro de la Norma Ecológica Mexicana 059 como especies en Peligro de Extinción o Amenazadas. Son en total mil 381 hectáreas de bosques templados protegidos por la Finca Cafetalera en la Reserva de la Biosfera El Triunfo. http://noticias.cuarto-poder.com.mx/4p_apps/periodico/pag.php?NDE2NDY%3D

³⁸ Cope Joanna, 2005. p 12.

Usufructo con fines de conservación

El usufructo para la conservación es un contrato en el que un propietario otorga a un tercero el derecho de usar y disfrutar su terreno, con objeto de conservar, proteger o restaurar los recursos naturales que posee, sin perder la propiedad sobre el mismo.

Por regla general, las facultades inherentes al dominio (usar, gozar y disponer) se ejercen por una misma persona. Sin embargo, a través de la figura jurídica del usufructo pueden desagregarse tales facultades y permitirse que la facultad de disponer quede en el propietario (al que se le llamará nudo propietario), y las facultades de uso y disfrute queden radicadas en otra persona, que se llamará usufructuario.

De conformidad con el Artículo 980 del Código Civil Federal, "...el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos". La regulación de esta figura jurídica se encuentra en los Artículos 980 a 1048 del Código Civil Federal, así como en los Artículos correlativos de los distintos Códigos Civiles de los Estados.

Aplicado al régimen ejidal el usufructo también puede presentar oportunidades importantes. Es así como una persona, incluyendo una organización gubernamental o no gubernamental, puede adquirir de un ejidatario el derecho de usufructo sobre sus parcelas, con objeto de realizar actividades de protección, uso, manejo, restauración o aprovechamiento de los recursos naturales. El ejidatario mantiene el derecho de disponer de sus parcelas y por el traspaso de las facultades de uso y disfrute recibe un pago, el cual puede ser en efectivo o incluir algún otro tipo de beneficio. De igual manera, es posible negociar con un ejido la constitución de un usufructo en tierras de uso común, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley Agraria.

Arrendamiento de Tierras

El arrendamiento es un contrato por el cual un propietario permite el uso o goce de un inmueble por un tiempo determinado a cambio del pago de una renta. Mediante este tipo de contrato se pueden establecer cláusulas que limiten determinadas actividades que pueden dañar los ecosistemas y afectar la provisión de servicios ambientales. El interesado en estas limitaciones puede ser el propietario (arrendador) o el usuario (arrendatario).

El Código Civil Federal define al arrendamiento como un contrato en el cual dos partes se obligan recíprocamente –una a conceder el uso y goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto–, recibiendo dicha contraprestación la denominación de renta.

Al hablar de los contratos de arrendamiento donde se contemple la protección de terrenos de importancia ecológica, es necesario recurrir a lo que se conoce como arrendamiento de fincas rústicas. El Código Civil Federal prevé este tipo de contrato en los Artículos 2454 a 2458. Tratándose de parcelas ejidales, el Artículo 79 de la Ley Agraria establece que el ejidatario puede conceder a otros ejidatarios o a terceros el uso o usufructo mediante arrendamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización a la Asamblea Ejidal. Por lo que se refiere a los arrendamientos en tierras de uso común, el Artículo 100 de la Ley Agraria, indica que se podrá ceder el uso temporal de bienes para su aprovechamiento (arrendamiento) a terceros, siempre y cuando se cumpla con las formalidades que establece la Ley para la disposición de tierras de uso común en ejidos.

4. Enriquecimiento del instrumento áreas voluntarias de conservación (Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica)

Las áreas voluntarias de conservación, se aprecian como una interesante estrategia para incorporar nuevas áreas a esquemas de conservación. A pesar de no contar con las características de los esquemas contractuales, obligatorios, representan un esquema que llega a convertirse en vinculante a pesar de que son regidos por los propietarios de los predios. Sin embargo dentro de estas áreas, las labores para el mantenimiento de los servicios ambientales pueden apoyarse de las formas contractuales antes expuestas.

Las áreas voluntarias de conservación son “Predios destinados a acciones de preservación de los ecosistemas naturales o modificados, que incluyen biodiversidad, servicios ambientales, y/o valores culturales e históricos, que es conservada voluntariamente por pueblos indígenas, comunidades agrarias, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, a través de sus propias normas y reglamentos u otros mecanismos efectivos, con estrategias de desarrollo que favorecen la integridad funcional de ecosistemas, y contribuyen a la mitigación de los efectos y adaptación al cambio climático.”³⁹

Actualmente, con las modificaciones de 2008 a la LGEEPA⁴⁰, son una categoría de Área Natural Protegida, con el mismo grado de importancia pero en donde sus propietarios conservan la propiedad, el dominio, manejo y gobernanza del área.

Son, ANPs definidas por sus dueños. En la misma ley se expresa que, mediante la certificación voluntaria de predios destinados a la conservación, las propiedades obtienen un valor agregado, por tanto el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales se convierte en un “negocio”, al distinguirse los predios certificados por llevar a cabo actividades productivas de acuerdo con esquemas de

³⁹Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴⁰ LGEEPA, artículo 55 bis, (*Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008).

sustentabilidad o representar una opción ecoturística para los visitantes⁴¹. Además tienen la posibilidad de obtener un sello de sustentabilidad del producto o servicio, otorgado por la Semarnat.⁴²

Las áreas voluntarias de conservación tienen una gran importancia conservacionista ya que con base en este patrón es posible formular una estrategia de conservación de recursos naturales mediante **una red de áreas de conservación voluntarias**, cada una, protegiendo y manejando *islas* mayores o menores de hábitat, diseñadas y articuladas en un sistema tipo *archipiélago*.

Este instrumento, al igual que las figuras contractuales expuestas en el apartado anterior, son un paso adelante en la gobernanza de la región ya que reconocen que la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad puede ser por medio de la sociedad civil y no sólo a través de la acción gubernamental y de decretos de Áreas Naturales Protegidas. Es importante reconocer que la figura de área voluntaria de conservación no poseen las características vinculantes de otros instrumentos contractuales a pesar de que al ser reconocidas como Áreas Naturales Protegidas adquieren obligatoriedad pero pueden ser desincorporadas a diferencia de por ejemplo, las servidumbres a perpetuidad. *Habrá que valorar sobre todo, las posibilidades de su permanencia y supervisión.*⁴³

Claro, más que un esquema de vigilancia, en la región es necesario uno de apoyo, con incentivos y que les otorgue reconocimiento social. Pero sobre todo en la región, es necesario establecer instrumentos en sitios prioritarios y su carácter voluntario hace que no siempre se logre poner bajo este esquema aquellos sitios urgentes de proteger ante la amenaza de la deforestación.

⁴¹ Cecilia Elizondo y David López Merlín, 2009 P. 120

⁴² LGEEPA, Artículo 77 Bis

⁴³ El Reglamento establecerá los procedimientos relativos a la modificación de superficies o estrategias de manejo, así como la transmisión, extinción o prórroga de los certificados expedidos por la Secretaría.

Sin embargo, la opción establecida en el artículo 59 de la LGEEPA, de establecer este tipo de áreas de conservación mediante un contrato con terceros abre la vía para que ONG o fideicomisos promuevan su uso en sitios clave, acerquen recursos y acompañen y monitoreen las tareas de conservación.

Artículo 59 (LGEEPA): Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o **mediante contrato con terceros**, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá.⁴⁴

Se identifica y valora este instrumento por presentar un papel complementario a las Reservas Comunitarias, por dos razones: la escala y la facilidad para su aplicación.

Alcances: a la fecha existen 325 ADVC que cubren cerca de 371 mil hectáreas, lo que es casi equivalente a la extensión del estado de Tlaxcala (399mil ha); se considera que en estas áreas participan más de 95mil personas. Según la forma de tenencia de la tierra, del área total que abarcan las ADVC el 61% es ejidal (44% parcelas y 17% tierras de uso común), el 12% comunal, 22% es propiedad privada, el 4% empresarial y menor del 1% es pública.

Como señalan diferentes autores (ej. Mc Neely 2009, Feyerabend 2008, Bezaury-Creel, et. al, 2008), es indispensable reconocer que una gran parte de la biodiversidad y los servicios que es importante conservar no se encuentran dentro de las ANP, ni es conveniente que se estén bajo esta figura. En muchos casos más bien es necesario reconocer y fortalecer otros agentes de conservación, como son las comunidades indígenas, ejidos, ONG y los pequeños propietarios privados.

⁴⁴ LGEEPA, Artículo 59.

En este sentido las ADVC son un instrumento más para lograr el objetivo de la conservación, es importante gestionarlo adecuadamente para aprovechar su potencial y sumarlo a los otros modelos y acciones de conservación.

Para estos fines, el Gobierno del DF puede aprovechar y adaptar a su legislación la propuesta de modificación que fue enviada a la Cámara en 2010 que contempla niveles de certificación de las ADVC en función de sus características biológicas, su extensión y plazo de certificación.

Además, los niveles de certificación son la plataforma para ensamblar con otros instrumentos y brindarle a las ADVC incentivos efectivos para su multiplicación, conformación de redes de promotores y encauzamiento bajo pautas de desarrollo territorial rural sustentable.

5. Hacia nuevas opciones de certificación como instrumentos de valoración de los recursos forestales

Para hacer de la certificación un instrumento de mucho mayor alcance en su cobertura territorial y en sus beneficiarios; y que compense su sesgo excesivo hacia lo económico y especialmente, sus enormes limitaciones, se requiere ampliar las opciones de certificar con una clara orientación hacia preservación de los ecosistemas forestales y sus servicios.

En este sentido y de mayor envergadura es la siguiente propuesta: ampliar las opciones de certificados, de forma tal que se sienten bases para que la certificación haga sinergia con las iniciativas relacionadas con asignarles un carácter/*sello* de actividad de ***interés público***, a todas aquellas que preserven los servicios ambientales derivados de los ecosistemas forestales.

Se trata de retomar los *Principios de buen manejo forestal* más relevantes, bajo una perspectiva de ecosistemas forestales, donde el buen manejo incluye y privilegia iniciativas relacionadas con el resguardo de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas, es decir, no necesariamente debe tratarse un manejo equivalente a una actividad productiva.

El complemento fundamental de esta propuesta es el desarrollo de las capacidades de gestión de los ecosistemas forestales, lo cual no se puede concretar si sólo se piensa en las comunidades. Estas capacidades ya existen en buena medida y se encuentran dispersas en diversos agentes locales y regionales, sean ONG, centros de investigación, especialistas, entidades de fomento de los tres órdenes de gobierno e inclusive agentes en la cadena productiva.

Lo cual apunta a la necesidad de promover alianzas estables, relaciones contractuales entre agentes locales para cristalizar estas capacidades; y también a la necesidad de que la gestión gubernamental avance en vertientes de gobernanza que faciliten tanto la conjunción de capacidades, como las opciones de certificación, antes mencionadas.

Bibliografía

Ayala Espino, José 2003. Instituciones para mejorar el desarrollo, un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. ED. Fondo de Cultura Económica. México.

BID, 1998. Inversiones en la conservación de la diversidad biológica, Washington D.C.

Brañes Raúl 1994. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Brañes Raúl 2000. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. México.

CentroGeo y PNUMA, 2003. GEO Ciudad de México, Una visión del sistema urbano ambiental.

Corcuera Vliegenthart, Elisa; Pérez Rocha J.L.; Oseguera, J. Azuela, A. 2001. Estrategias para la Conservación Privada para baja California y Baja California Sur, Borrador, Terra Peninsular, A.C.

Davis, Benjamín, 2000. Las políticas de Ajuste de los Ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México, revista de la CEPAL, no. 72.

Deininger, Klau; Feder, Gershon 1998. Land Institutions and Land Markets, World Bank.

Gordillo, Gustavo; Icaza, Carlos 2004. Territorios rurales: Armonizando disparidades y desigualdades.

Gordillo, Gustavo 1997. La evolución de los derechos de propiedad en México. FAO, Resumen de la versión inicial presentada ante la 23ª Conferencia Internacional de Economía Agraria, Sacramento, California, Agosto 1997.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1999. Mexico's Second Agrarian Reform. Household and community responses. Collection, Transformation of Rural Mexico. Number 1. Ed. University of California-San Diego. San Diego California.

Gordillo, Gustavo, De Janvry y Sadoulet 1998. Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México. Revista de la CEPAL NO. 66.

Hardin, Garret 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* 162 (3859):1243–1248.

Linck Thierry . Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México, Revista de Estudios Agrarios.

La reforma del sector agropuecuario, los agentes, las políticas y los instrumentos, Colegio nacional e Economistas, 1992

Moguel, Julio coord. 1998. Propiedad y Organización Rural en el México Moderno, Reformas agrarias, movimiento rual y el Procede. México, CONACYT, UNAM.

North, Douglas, 1993. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

North Douglass; "Structure and Change in Economic History", Norton, New York. En: Feeny, David: (1993) The Demand and Supply of Institutional Arrangements. ICS Press. San Francisco California.

North Douglass 1992. Crafting Institutions for Self – Governing Irrigation Systems. Institute for Contemporary Studies San Francisco, California. San Francisco, California.

Ostrom Elinor, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2000. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.

Ostrom, Elinor. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 90-102.

Ostrom, Elinor., J. Berger, C. Field, R. Norgaard, y D. Polcansky. 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges". *Science* 284:278–282.

PAOT, 2004. Regulación del Suelo de Conservación del Distrito Federal y acciones para sancionar obras o actividades ilícitas.

PAOT, 2003. Regulación de la preservación y aprovechamiento sustentable del Suelo de Conservación en el Distrito Federal.

Procuraduría Agraria. Página de internet: [www. pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx)

Provencio, Enrique 2003. La institucionalidad del suelo de conservación del Distrito Federal, Conferencia presentada en el Foro sobre Suelo de Conservación en El Colegio de México. Junio 2003.

Pulgar, Vidal Manuel 2004. Taller Sistematización de Experiencias de Gobernanza Ambiental Descentralizada en el Sector Rural de América Latina y el Caribe” Definiciones y conceptos. Lima, 2 de febrero de 2004.

Rivera Herrerón, Gladis. 2001. Las comunidades agrarias ante la reforma de la tenencia de la tierra, Dos estudios de caso en el centro de México. Ponencia preparada para el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Washington, DC, 6 a 8 de septiembre de 2001.

Vargas Montes, Franco y Martinez Silvia, Análisis de la Propiedad Social del DF en el Umbral del Siglo XXI, publicado en *Estudios Agrarios* no. 12.

World Food Programme, Land Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods.

World Resources Institute, Banco Mundial y PNUMA, 2003. Informe Recursos Mundiales 2002-2004 “*Decisiones sobre la tierra. Balance, voz y poder*”, 2003.

Leyes y Programas:

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, 2000.

Programa General de Desarrollo Urbano del DF

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Agraria

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley de Desarrollo Forestal

Ley de Vida Silvestre

Ley de Aguas Nacionales

Código Civil

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Reglamento de Impacto Ambiental