

Reseñas y notas bibliográficas

Schteingart, Martha y Clara Eugenia Salazar,
Expansión urbana, sociedad y ambiente, México, El Colegio de México*

Enrique Provencio**

Agradezco a El Colegio de México, y en particular a los organizadores de esta presentación, la oportunidad de referirme al libro de las doctoras Schteingart y Salazar, *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. Como siempre, comentar un libro da la oportunidad de conocer a tiempo el texto y sobre todo de expresar directamente a las autoras algunas opiniones y sostener con ellas un diálogo que espero pueda ir más allá de lo aquí expuesto.

Me resulta agradable esta tarea, además, porque se trata de un trabajo –más bien de un proyecto– sobre procesos en los que las investigadoras participan con un interés directo, investigando y a la vez aportando elementos no sólo para conocer mejor, sino también para decidir mejor. Está claro que su responsabilidad tiene un límite, el de la investigación. La toma de decisiones y su aplicación es, por supuesto, una función de las políticas públicas y de las autoridades.

Como ellas mencionan en los agradecimientos, el origen de este libro fue un proyecto de investigación ideado e impulsado por la Profepa, y específicamente por el entonces procurador Antonio Azuela, sobre “Aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México”, apoyado con fondos de Conacyt. Cabe reconocer la pertinencia de dicho proyecto, pues más allá de que podamos saber por qué no se aplican las leyes y los programas, todavía hay mucho por conocer acerca de las causales de su incumplimiento.

Este libro confirma la necesidad de entrar al fondo de los procesos de aplicación de la legislación y de los programas. Cabe también reconocerle a aquel programa de investigación de Profepa su papel pionero en lo que actualmente se conoce como los Fondos Sectoriales de Investigación, que han permitido orientar mejor esa tarea hacia ciertas prioridades públicas.

* Comentario expuesto en El Colegio de México el 15 de junio de 2005 en la presentación del libro.

** Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

El libro comienza con una interesante introducción que nos pone al día sobre los principales antecedentes de los estudios urbanoambientales, y respecto a algunas peculiaridades metodológicas de la investigación acerca de las implicaciones ambientales de la expansión urbana, por ejemplo las relacionadas con las unidades de análisis y la temporalidad, en tanto que las disciplinas que se ocupan de estos procesos suelen utilizar unidades espaciales y escalas temporales muy diversas. El libro es, por cierto, resultado de una investigación decididamente inter y multidisciplinaria, no sólo por el uso de métodos y técnicas, sino sobre todo por la visión de procesos múltiples en torno a la interacción de la expansión urbana y sus entornos ambientales.

El capítulo I, que contó con el aporte de la doctora Carmen Carmona, es una exhaustiva sistematización de la historia jurídica e institucional de la cuestión ambiental y urbana, interesada sobre todo, pero no sólo, en el Distrito Federal, con especial atención en la regulación de los recursos y los espacios naturales. Este recuento resulta muy útil para conocer la trayectoria y los problemas de este marco jurídico, sus vacíos y contradicciones, sus dificultades de aplicación y de cumplimiento, entre otras insuficiencias, muchas de las cuales continúan vigentes a pesar de las reformas de los últimos años.

Toda publicación ha de cerrarse en algún momento, y eso le ocurrió a *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, así que no pudo registrar algunos cambios legislativos e institucionales recientes, entre otros los que refuerzan el Código Penal en el tema de delitos ambientales, incluyendo ciertos tipos relacionados con la afectación de los recursos naturales y del suelo de conservación. Asimismo se están elaborando ahora cambios en los programas de las delegaciones, incluyendo a las que cuentan con suelo de conservación. Más allá de éstas y otras modificaciones, el panorama que registra el libro está vigente. De esta parte destaco que también cuenta con una reseña histórica de los desfases entre la legislación, la delimitación geográfica y la protección de los recursos, es decir, del descontrol, la ineficiencia o la insuficiente aplicación o cumplimiento de la normatividad creada para mantener a salvo el suelo de conservación.

Tras caracterizar y dar el contexto de las zonas en las que se ubican los casos de estudio en el capítulo II, el libro entra en detalles sobre los asentamientos irregulares del Ajusco Medio, y sobre los casos del Parque Ecológico de la Ciudad de México y el Ejido de San Nicolás Totolapan (capítulo III), y posteriormente aborda dos casos en que se realizaron promociones inmobiliarias en la delegación Cuajimalpa,

también en suelo de conservación (capítulo IV), para terminar con las conclusiones.

Éste es un libro que se coloca dentro de un nuevo tipo de estudios urbanos y ambientales, pues se ubica en una corriente más integrada, diferente de los trabajos urbanos clásicos de los años setenta que priorizaban las cuestiones geográficas y sociodemográficas; distinta de los estudios que destacaban sobre todo las cuestiones legales, sociales e institucionales de la urbanización periférica; y también diferente de las investigaciones enfocadas predominantemente al desarrollo del hábitat, sus agentes, la producción de vivienda e infraestructura, y que toman en cuenta los aspectos ambientales desde la perspectiva de su incidencia en la calidad de vida del habitante urbano.

No es que el libro *Expansión urbana, sociedad y ambiente* de Martha Schteingart y Clara Salazar no incluya las cuestiones geográficas y sociodemográficas, las jurídicas e institucionales, o las del hábitat y la urbanización periférica entre otros rasgos o componentes de los estudios urbanos. Los incluye, pero sobre todo los considera en una visión de frontera entre sistemas urbanos y ambientales, tratando de dar cuenta, justamente, de interacciones o interdependencias, y no sólo de las afectaciones unilaterales en una u otra dirección, y además en el marco institucional y social de la aplicación y cumplimiento de la norma. Creo que éste es uno de los rasgos distintivos del estudio.

Otro de sus rasgos definitorios es que aborda los casos con profundidad y si bien algunos no cubren completamente la posible tipología de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal, otros pueden considerarse muy representativos, como el de San Nicolás Totolapan, dados su tipo de propiedad (ejidal), sus condiciones naturales, sus procesos de crecimiento y urbanización, los profundos impactos ecológicos, las dificultades de regulación, el entramado legal que supone, y así.

Como tenía que ser, para dar cuenta de los casos fue necesario revisar y sistematizar desde las prolongadas historias de litigios, amparos y expropiaciones, hasta algunas historias familiares que resultaban pertinentes para captar los vericuetos concretos que supone la gestión urbanoambiental, además de los procesos administrativos específicos, las formas de gestión de los recursos, el papel de los diversos actores sociales, sus movilizaciones, sus decisiones.

El libro documenta con precisión, tras una investigación original, las consecuencias urbanas y ambientales de estos casos concretos de expansión urbana. Ahí está el resultado: en poco más de un cuarto de

siglo, de 1971 a 1997, en el área ejidal de San Nicolás Totolapan los bosques pasaron de 73.4 a 55% del territorio, y el área urbana o de poblado de 0.3 a 16.2%. Una parte del bosque se convirtió en tierra agrícola o en pastizales, como se advierte en las gráficas que aparecen en la página 130 del libro. Es de agradecerse, por cierto, que el libro incluya en un disco compacto la cartografía, las gráficas y los cuadros, muchos de ellos originales.

Como sabemos, procesos de transformación urbanoambiental como los investigados por Schteingart y Salazar continúan en desarrollo a diferentes ritmos, con distintas modalidades, con peculiaridades que es necesario conocer en detalle. Sólo para ilustrarlo comento que el compendio *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2002* que presentó el INEGI el 13 de junio del 2005 documenta que entre 1994 y 2000 el suelo urbano del Distrito Federal aumentó 280.6 ha en promedio por año sobre el suelo de conservación, en tanto las tierras agrícolas y los pastizales aumentaban 121.5 ha también en promedio por año, y los bosques disminuían 402.1 ha en promedio anual.¹

La mayor parte de dicha expansión de suelo urbano se estaba dando entre 1994 y 2000 en Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac, en asentamientos calificados como irregulares. Entre 1995 y 2000 esas cuatro delegaciones alcanzaron un crecimiento demográfico de 2.92%, casi siete veces mayor que el promedio del Distrito Federal para el mismo periodo. La misma fuente registra que para 2002 había en todo el Distrito Federal 804 asentamientos irregulares que ocupaban 8 240 hectáreas.

Una parte de esos asentamientos ya fue regularizada o está en proceso de regularización, sobre todo los más antiguos y consolidados. En Xochimilco, por ejemplo, el nuevo programa delegacional reconoció en diferentes modalidades asentamientos de diversos tipos y antigüedades en 523 ha, que incluyen más de 17 000 viviendas.²

Sin duda detrás de éste y de los demás casos del Distrito Federal, y de muchas otras ciudades del país, sigue habiendo mucho que conocer, que investigar, sobre todo porque en muchas zonas urbanas están en proceso conversiones de propiedades ejidales a suelo urbano conforme a las modalidades de regularización posteriores a 1992, y muchos

¹ INEGI-GDF, 2005, *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2002*.

² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de mayo de 2005, “Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco”.

de esos casos se ubican en el marco de las relaciones urbanoambientales estudiadas en el libro *Expansión urbana, sociedad y ambiente* de Martha Schteingart y Clara Salazar, en otras condiciones ecológicas, territoriales y sociales, por supuesto.

El tema está vivo y vigente junto con otros procesos urbanos muy recientes vinculados a las implicaciones ambientales de la densificación de áreas urbanas que se venían despoblando y cambiando de usos en las últimas décadas, lo que abre o renueva ciertos temas de investigación, sobre todo porque hay decisiones que no han contado con el suficiente respaldo o con las previsiones en el conocimiento de las dinámicas urbanoambientales.

De entre muchos de los temas específicos estudiados en el libro, destaco algunos que considero de especial relevancia para el debate actual y de los próximos años.

- La normatividad y las plataformas programáticas siguen teniendo sesgos tanto urbanos como ambientales, de ahí que sea todavía difícil la confluencia de la regulación. Se han dado acercamientos por medio de algunos instrumentos, pero en lo fundamental los programas y autoridades urbanos dejan en segundo plano la protección de los recursos naturales. Esa confluencia continúa pendiente incluso en los programas delegacionales recientes.
- Este tema cobrará especial relevancia si en los próximos años se reforman la institucionalidad y el estatuto del Distrito Federal, sobre todo en lo que toca al carácter y al papel de las delegaciones, que en el futuro deberían contar con más facultades en lo que se refiere a la protección de recursos.
- En los próximos años será aún más relevante la revisión del marco regulatorio de las áreas protegidas del Distrito Federal que siguen siendo federales o que se encuentran en proceso de transferencia. Ello facilitará, aunque no dependa sólo de esa revisión, un mejor control del suelo de conservación que aún se mantiene en buenas o regulares condiciones.
- Las inconsistencias, ineficiencias, sobreposiciones o vacíos normativos, sobre todo entre las cuestiones agrarias, urbanas y ambientales que se mencionan en el libro, están a la espera de una revisión de conjunto, que tendría que ser abordada por la Federación y las autoridades locales. Aunque el tema no esté en la agenda inmediata, tendrá que incluirse si se quiere super-

rar la paradoja de que por un lado haya una notoria sobre regulación, y por otro evidentes deficiencias o insuficiencias en la aplicación y cumplimiento de los programas y del marco jurídico.

- Como se especifica en el libro, aún se perciben dos perspectivas antagónicas: la provisión de vivienda con sus servicios e infraestructura, y la protección de los recursos en el suelo de conservación. ¿Hay formas de integrar ambas?, ¿resulta indispensable mantener los esquemas excluyentes?, o ¿es pertinente una aproximación caso por caso y en consecuencia debe regularse así, de manera diferenciada? O de otra forma, ¿hay que revisar el sustrato conceptual de la protección ambiental del suelo de conservación? o ¿se mantiene vigente la idea original de cuando fue concebido como figura jurídicoambiental? Adelanto que desde una perspectiva ambiental actual, sobre todo de flujo de servicios o funciones ambientales, la necesidad de proteger el suelo de conservación está ahora más vigente que nunca.
- Por último cabe advertir que el libro sostiene una visión abierta, pues rehuye cierto maniqueísmo que distribuye sesgadamente la carga social o política sólo en unos u otros actores o partes del complejo proceso de la expansión urbana en suelo de conservación. No es sólo un proceso de grupos pobres o marginados; no se trata mayoritaria ni predominantemente de acciones manipuladas por partidos; muchos grupos inmobiliarios o de constructores intervienen deliberadamente y violentando la ley; muchos funcionarios se han aprovechado de las irregularidades; en muchos casos las deficiencias legales e institucionales han facilitado la irregularidad... En fin, no se trata de un problema que pueda simplificarse.

Seguramente Martha Schteingart y Clara Salazar, como otros investigadores interesados en estos temas, siguen y seguirán estudiando los procesos de expansión urbana con una perspectiva ambiental. Por ahora no me queda duda de que el libro *Expansión urbana, sociedad y ambiente* constituye un gran aporte en un tema de indudable prioridad para esta ciudad y para muchas otras. Por ello felicito de nuevo a las autoras, a todos los investigadores que participaron en el proyecto, y a El Colegio de México por la publicación de esta obra.